حدود الرقابة على دستورية التشريعات

- دراسة مقارنة -

إعداد

عائشة محمّد العيد دويدي

المشرف

الدكتور عيد أحمد الحسبان

قدمت هذه الرسالة استكمالا لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون

كلية الدراسات العليا

الجامعة الأردنية

ايلول، ٢٠١١

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة **(حدود الرقابة على دستورية التشريعات– دراسة مقارنة–)**،

وأجيزت بتاريخ 21/ 09/ 2011 .

أعضاء لجنة المناقشـــــــــــة		التوقيـــــــــــــــع
الدكتور عيد أحمد الحسبان	مشرفاً	....
أستاذ مشارك– القانون الدستوري		
الدكتور نوفان منصور العجارمة	عضواً	....
أستاذ مساعد– القانون الإداري		
الدكتور ليث كمال نصراوين	عضواً	....
أستاذ مساعد– القانون الدستوري		
الأستاذ الدكتور كريم يوسف كشاكش	عضوا	....
أستاذ– القانون الدستوري		

الإهداء

إلى من جرع الكأس فارغا ليسقيني قطرة حب...إلى من كلت أنامله ليقدم لي لحظة سعادة...إلى من حصد الأشواك عن دربي ليمهد لي طريق العلم... إلى أعز ما أملك في الوجود... إلى من كفاني عزا أن يكون لي أبا وكفاني فخرا أن أكون له بنتا... إلى الذي لا تفيه الكلمات والشكر والعرفان بالجميل...إلى كل من في الوجود بعد الله ورسوله... إلى القلب الكبير ..."أبي الحبيب"

إلى ملاكي في الحياة... إلى معنى الحب ومعنى الحنان و التفاني... إلى بسمة الحياة وسر الوجود... إلى من كان دعائها سر نجاحي وحنانها بلسم جراحي... إلى من ركع العطاء أمام قدميها وأعطتني من دمها وروحها وعمرها حبا وتصميما ودفعا لغد أجمل...إلى الغالية التي لا أرى الأمل إلا من عينيها إلى أغلى الحبايب..."أمي الحبيبة"

إلى من بهم أكبر وعليهم أعتمد...إلى شمعة متقدة تنير ظلمة حياتي... إلى من بوجودهم أكتسب قوة ومحبة لا حدود لها...إلى من عرفت معهم معنى الحياة..."أخوتي وأخواتي"

إلى من حبهم يجري في عروقي ويلهج بذكراهم فؤادي إلى... "أهلي وأقاربي"

إلى من كانو ملاذي وملجئي...إلى من تذوقت معهم أجمل اللحظات... إلى من آنسوني في دراستي وشاركوني همومي...إلى من سأفتقدهم وأتمنى أن يفتقدوني...إلى من جعلهم الله إخوتي بالله...ومن أحببتهم في الله... "أصدقائي"

إلى من ترعرعت في أرجاءه...إلى بلدي الحبيب... "الجزائر"

إلى من أشعرني بأنني لست غريبة...إلى بلدي الثاني... "الأردن"

الشكر والتقدير

إلهي لايطيب الليل إلا بشكرك ولايطيب النهار إلا بطاعتك... ولاتطيب اللحظات إلا بذكرك... ولا تطيب الآخرة إلا بعفوك... ولا تطيب الجنة إلا برؤيتك.

لا يسعني في هذا المقام إلا أن أتقدم بوافر الشكر والإمتنان إلى الدكتور الفاضل عيد أحمد الحسبان الذي قام بالإشراف على هذه الدراسة، وعلى كل ما قدمه لي من ملاحظات ونصائح قيمة لولاها ما خرجت هذه الدراسة المتواضعة.

كما وأتوجه بجزيل الشكر وعظيم العرفان للأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة، على تفضلهم بالمشاركة في مناقشة هذه الرسالة.

وأخيرا أتقدم بعظيم الشكر والتقدير لكل من ساهم وقدم لي المساعدة والمشورة لإتمام هذه الدراسة، فجزاهم الله عني كل خير فلهم مني كل التقدير والإحترام.

الباحثة

فهرس المحتويات

حدود الرقابة على دستورية التشريعات
- دراسة مقارنة -

إعداد
عائشة محمد العيد دويدي

المشرف
الدكتور عيد أحمد الحسبان

الملخّص

تناولت هذه الدراسة حدود الرقابة على دستورية التشريعات دراسة مقارنة بين الدساتير الجزائرية المتعاقبة والدستور الفرنسي الحالي وقانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢، من خلال تسليط الضوء على الرقابة على دستورية الإختصاص التشريعي للبرلمان، وذلك بالقيام بتحديد نطاق تقديم المراجعة الإلزامية والإختيارية أمام المجلس الدستوري وشروطها والأثار المترتبة عليها.

هذا ولا تقتصر هذه الرقابة على دستورية الإختصاص التشريعي للبرلمان، بل تمتد لتراقب كذلك الإختصاص التشريعي للحكومة من خلال الوقوف على ماهية الإختصاص التشريعي للحكومة وضوابطه، وكما أشارت الدراسة إلى محددات فحص دستورية الإختصاص التشريعي للحكومة وآثاره.

وقد توصلنا إلى أن ممارسة الرقابة تهذف إلى التأكد من انتفاء أسباب المخالفة الدستورية والتحقق من سلامتها من الناحية الشكلية والموضوعية والقول بخلاف ذلك يعصف بالغاية من نظام الرقابة والمتمثل بصفة رئيسية في تلافي صدور تشريع مخالف للدستور.

وخلصت هذه الدراسة في النهاية إلى عدد من **النتائج والتوصيات.**

المقدمة:

إذا رجعنا إلى التاريخ وتأملنا في نشأة المجتمعات وقيام السلطة فيها لتبينا أن نضال الشعوب وجهود قادتها ومفكريها قد لعب دورا كبيرا من أجل أن يسود النظام القانوني. ولقد أثمر نضال الشعوب – فيما أثمر – من فصل السلطة عن شخص الحاكم ثم فصل إرادة الحاكم عن القانون وبالتالي إلتزامه بالقانون، ولم يكفي أن تظل تلك الإنتصارات دون هيكل يضمها وتنظيم يشملها ويخرجها لنا بصورة منسقة ومتسقة لحياة أفضل وأسعد يستقر فيها النظام وينعم فيها الأفراد بالحرية. وكان ذلك الهيكل والتنظيم هو التنظيم القانوني بحيث لا يكفي أن تتأكّد سيادة القانون في شأن العلاقات بين الأفراد بعضهم البعض فحسب بل في علاقات الأفراد بالسلطة.

ولقد كان الدافع الأول لنضال الشعوب هو المساواة والحرية للأفراد في ظل حكم قانوني سليم وصيانة تلك الحرية ضد استبداد السلطة ولن يتجسد ذلك إلا بتطبيق الديمقراطية. لا نبالغ إذا قلنا أن سمو الدستور وعلوه هو ضمانة حقيقية للديمقراطية والحرية وأساس ثابت للنظام الدستوري والبنيان القانوني السليم وهو القاعدة الأساسية لمعظم الديمقراطيات الحرة. ومبدأ علو الدستور الذي يعتبر ضمانة للديمقراطية ولمبدأ الشرعية يحتاج هو ذاته إلى ضمان لإعماله ووسيلة فعالة لإنقاده، ذلك الضمان هو الرقابة على دستورية القوانين بالمفهوم الواسع. وماتلعبه هذه الأخيرة في صون الدستور وحمايته من الخروج على أحكامه باعتباره حجر الأساس الذي يرسي الأصول والقواعد التي يقوم عليها نظام الحكم مع التقيد بالمفهوم الشامل لنصوصه بما يحقق إستقرار الحقوق والحريات.

و تظهر أهمية هذه الرقابة أكثر في الوقت الحاضر حيث انساقت الدول المعاصرة بدافع النزعة الإشتراكية في تيار سياسة التدخل، فازدادت نتيجة لهذه الفلسفة تدخل الدولة في مختلف أوجه النشاط الإجتماعي والإقتصادي مما أدى إلى وفرة التشريعات الأ مر الذي يخشى معه أن تتعارض مع الدستور من حيث الموضوع أو تخالفه من حيث الإجراءات التي يتطلبها. كما أنها أكثر حاجة في ظل النظم النامية أو التي في طريق التطور حتى تستقر وتستوي على سوقها. هذا فضلا عن وفرة التشريعات الفرعية التي تصدرها السلطة التنفيذية بسبب التوسع في سياسة التفويض التشريعي.

وتأسيساً على ماسبق، حرصت الأنظمة الدستورية المقارنة على الأخذ بصورة من صور الرقابة على دستورية التشريع إما من خلال جهات قضائية أو من خلال جهات سياسية، يكون دورها في فحص دستورية أعمال السلطة التشريعية والتنفيذية حيث تكون خاضعة لأحكام

الدستور الناظم لأعمالها. وإن كانت قد تنوعت صور الرقابة على دستورية القوانين غير أن هذا التنوع لا يخرجها من حيث وقت ممارستها عن صورتين هما: الرقابة السابقة أو الرقابة اللاحقة.

وستعالج هذه الدراسة حدود الرقابة على دستورية التشريعات وفق الدساتير الجزائرية المتعاقبة وبالمقارنة مع الرقابة المعمول بها في قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢، دون إهمال التجربة الفرنسية باعتبارها المصدر التاريخي للرقابة الدستورية في الجزائر.

وتتمثل **مشكلة هذه الدراسة** حول مبدأ التكامل بين الضمانات النظرية (سمو الدستور) والضمانات العملية (الرقابة على دستورية التشريع) للحقوق والحريات، والوقوف على حدود الرقابة على دستورية التشريعات ومدى فعاليتها وكفايتها باعتبارها إحدى مقومات النظم الدستورية. ومن ثم تأصيل مدى ملاءمتها كماً وكيفاً بصفة خاصة على ضوء الهدف من الرقابة باعتبارها نموذج لحماية سمو الدستور. من حيث أنها رقابة مطلقة تحول دون صدور القانون المخالف للدستور أو إلغاءه حال صدوره أم أنها رقابة نسبية تقتصر على الإمتناع عن تطبيق التشريع المخالف للدستور أو وقف العمل به.

إن تحديد مدى فعالية الرقابة على دستورية التشريعات مرتبط بإبراز مظاهر هذه الرقابة في كل مراحل التشريع حتى يمكن الحسم في صحة الفرضية التي تقضي بأن تدخل المجلس الدستوري أو المحكمة الدستورية في مراقبة التشريعات فيه إنتهاك لمبدأ الفصل بين السلطات وهذا ما يجعل الرقابة الدستورية سبباً لتعقيد تنفيذ التشريعات بدلاً من الإسراع في تطبيقها وتنفيذها وبذلك تصبح الرقابة نقمة بدلاً من أن تكون نعمة.

وبناء على ما سبق سأتناول أولا تحديد الجهة أو الهيئة المكلفة بممارسة الرقابة السابقة واللاحقة على دستورية التشريعات، من خلال التطرق للعناصر التالية:

- الضوابط الدستورية التي تحكم رقابة المجلس الدستوري على القانون.
- الأدوات الفنية المستخدمة للقيام بفحص مدى الدستورية.
- النتائج المترتبة على إحالة القوانين لرقابة المجلس الدستوري.

كما سأبين في هذه الدراسة أن الرقابة على دستورية التشريعات لا تقتصر فقط على مرحلة ما قبل صدور القانون وإنما تتعدى إلى مرحلة ما بعد صدوره، وقد تبين من خلال المادة (١٦٩) من الدستور الجزائري أن المشرع وإن كان قد نص على الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة على دستورية القوانين العادية والتنظيمات إلا أن تنظيمه إقتصر على الرقابة اللاحقة في حين أهمل تنظيم الرقابة السابقة فلم يبين الآثار المترتبة عليها.

وعليه سيتم التطرق للعناصر التالية:

- التشريعات الأصلية أو الفرعية أو الإستثنائية الخاضعة للرقابة الدستورية.
- الأساليب المتنوعة لفرض الرقابة على دستورية التشريعات والإجراءات المتبعة بصدد إعمالها.
- النتائج الهامة المترتبة على أعمال الرقابة الدستورية.
- الأثار النسبية أو المطلقة للقرارات الصادرة بالفصل في الدستورية.

وسأحاول الإجابة على الإشكاليات السابقة وغيرها من خلال القراءة التحليلية لنصوص الدستور الجزائري ذات الصلة بالرقابة على دستورية القوانين مع آخر تعديلاته (التعديل الصادرة في ٢٨ نوفمبر ١٩٩٦ والمنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية في ٨ ديسمبر ١٩٩٦ / العدد ٧٦) من حيث مدى تغطيتها للمسائل الدستورية التي تثيرها الرقابة الدستورية على القوانين ومدى ملاءمتها لطبيعة الرقابة الدستورية ومواكبتها لأحدث المستجدات بهذا الشأن. ومن خلال آخر تعديل للدستور الفرنسي الصادر في ٢٣ جويلية ٢٠٠٨ وقانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢.

وتظهر **أهمية هذه الدراسة** في بيان مدى فعالية الرقابة الدستورية والتأكد من عدم إنحرافها عن أداء وظيفتها باعتبارها ضمانة من ضمانات الحرية ووسيلة من وسائل صيانة الدستور وسيادة القانون وإستقرار النظام القانوني. فهي تستهذف صون الدستور وحمايته من الخروج على أحكامه باعتباره حجر الأساس الذي يرسي الأصول والقواعد التي يقوم عليها نظام الحكم مع التقيد بالمفهوم الشامل لنصوصه بما يحقق إستقرار الحقوق والواجبات.

إن القوانين عادية كانت أم استثائية، وبما أنها تبدأ بمشاريع غير ملزمة وتنتهي إلى قوانين ملزمة بمجرد نفاذها وحتى يكتمل البناء القانوني لها بشكل يجعل تطبيقها ممكناً، يجب أن يكون هذا العمل قد قام على أساس دستوري صحيح، مما يوجب بالضرورة أن يكون خاضعاً لرقابة الدستورية التي تكون لاحقة لصدوره وقد تمتد لتراقب الأسس التي إنبنى عليها قبل صدوره لأنّ ما يبنى على باطل حتماً سيكون باطلاً.

هذا وقد **هدفت هذه الدراسة** إلى بيان مدى اتساق دور المجلس الدستوري الجزائري في الرقابة الدستورية مع طبيعة الرقابة في ظرف تدخل السلطة التنفيذية في التشريع، ومدى مواكبة الأحكام التي جاء بها المشرع الدستوري الجزائري في هذا المجال مع أحدث المستجداث وكذا مدى اقتداءه خطى قواعد الدساتير النموذجية التي تأخذ بالرقابة السابقة والرقابة اللاحقة باعتبار أن الدستور الجزائري الذي وردت فيه أحكام الرقابة الدستورية قد تم تعديله عدة مرات فكان

آخر تعديل للدستور بصفة عامة سنة ٢٠٠٨ والتعديل الدستوري الذي مس جانب الرقابة بصفة خاصة سنة ١٩٩٦. خاصةً إذا عرفنا أن الجزائر منذ تبنيها أول دستور سنة ١٩٦٣ كانت حديثة الإستقلال استرجعت سلطاتها الثلاث، وتبنت لأول مرة الرقابة على دستورية التشريعات من خلال المجلس الدستوري، الذي لم يتم تنصيبه، ولم يتاح له بالتالي ممارسة الصلاحيات الدستورية المخولة إليه بسبب الظروف السياسية المعروفة التي سادت تلك الفترة. لتختفي في ثاني دستور للجمهورية سنة ١٩٧٦ وتعديلاته المتتالية. فتظهر من جديد في ثالث دستور سنة ١٩٨٩ عندها تعزز مبدأ الشرعية بإنشاء المجلس الدستوري، وكان هذا الدستور في درجة كبيرة من الأهمية الذي تبنى لأوّل مرّة الرقابة السابقة فأصبحت بذلك الجزائر من الدول التي تجمع بين الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة، كما أقر توسيع صلاحيات المجلس الدستوري لتشمل الرقابة على دستورية الأنظمة الداخلية للمجلس الشعبي الوطني.

ولم يتوقف وضع الرقابة أو ينتهي عند هذا الحد بل استمرت التعديلات بشأنها إلى غاية دستور ١٩٩٦ ومن بين أهم ما جاء به هذا الدستور، إدراج غرفة ثانية (مجلس الأمة) إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، كما أقر توسيع صلاحيات المجلس الدستوري لتشمل رقابة الأنظمة الداخلية لمجلس الأمة و القوانين العضوية وفتح مجال الإخطار أمام سلطة دستورية جديدة وهي رئيس مجلس الأمة بعد أن كانت مقصورة على رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني إلا أنه ولغاية الآن لم يقم رئيس مجلس الأمة بأية إحالة للأنظمة الداخلية لمجلسه إلى المجلس الدستوري، وهذا ما يزيد المشكلة تعقيداً نظراً لوجود صلة وثيقة بين الأنظمة الداخلية لمجلس الأمة وبين إحالتها من طرفه. كما رفع عدد أعضاء المجلس الدستوري من ٧ إلى ٩ أعضاء. ليتوقف أمر الرقابة عند هذا الدستور فلم يشملها التعديل الدستوري لسنة ٢٠٠٢ ولا التعديل الدستوري لسنة ٢٠٠٨. ويلاحظ إن هذه التعديلات التي طرأت على الدستور الجزائري فيما يتعلق بالرقابة الدستورية وتغيير وجهة النظر اتجاهها تفرض علينا الإلمام بأحكام الرقابة الدستورية على دستورية التشريعات في كل مراحلها ولم أقتصر على جزئية معينة في هذا الموضوع، بل إمتدت دراستي لتشمل كل جوانب الرقابة الدستورية.

وقد اقتضت طبيعة هذه الدراسة للوصول إلى النتائج المرجوة منها أن يكون **المنهج** الذي سأتبعه جامعاً بين المنهج الوصفي الملائم لتحديد المفاهيم التي تنطوي عليها الدراسة وبيان شروطها وأثارها، والمنهج التحليلي لتحليل النصوص الدستورية والقانونية والإجتهادات الدستورية ذات الصلة بالموضوع وتوخي مدى إصابتها، ولن تقتصر هذه الدراسة على التجربة الجزائرية فقط وإن كانت ترتكز على إبراز دور المجلس الدستوري الجزائري في الرقابة

الدستورية ومدى استيعاب نصوص التعديلات لهذا الدور. لذلك ستتم مقارنة القواعد التي جاء بها المشرع الجزائري بهذا الخصوص مع الدستور الفرنسي بآخر تعديلاته التي حدثث في ٢٠٠٨/٧/٢٣ وقانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ وذلك لما للمنهج المقارن من أهمية في تدارك الكثير من الثغرات في الدساتير المقارنة والنقص التي يفرزه التعامل الميداني مع نصوصه.

ونظرا لكون التشريعات التي تخضع لرقابة الدستورية قد تكون عادية كما قد تكون استثنائية جاءت **منهجية الدراسة** لهذا الموضوع على النحو الآتي:

الفصل الأول: الرقابة على دستورية الإختصاص التشريعي للبرلمان.

أما الفصل الثاني: الرقابة على دستورية الإختصاص التشريعي للحكومة.

الفصل الأول: الرقابة على دستورية الإختصاص التشريعي للبرلمان

مما لا شك فيه أن التشريعات في غالبية الدول ليست مرتبة واحدة، فهناك مبدأ غاية في الأهمية ينظم القواعد القانونية، ذلك هو (مبدأ تدرج التشريع). وهو مبدأ يصور البناء القانوني تصويراً هرمياً متتابع الدرجات، تتقيد فيه كل درجة بما يعلوها من درجات. ووفقا لهذا المبدأ، يعتبر الدستور أساس الشرعية في الدولة وقمتها. فهو أصل كل نشاط قانوني يمارس داخل الدولة، يحدد السلطات ويبين اختصاصاتها لذلك فهو يعلو على هذه الأنشطة جميعا وهو القاعدة الأساسية التي يرتكز عليها النظام القانوني[١]. ولما كان الدستور هو الذي يحدد سلطات الدولة ويبين اختصاصها فإنه يجب أن تخضع له ولا تخرج عليه، فأهميته ليست في مجرد وجوده وإنما تكمن في خضوع كافة السلطات المنشأة له وعدم مخالفتها لما يتضمنه من قواعد دستورية، وذلك فيما يصدر عنها من تشريعات وبما يضمن إحترامها وإلتزامها لمبدأ المشروعية [٢].

لكن هل يكفي لوجود مبدأ سمو الدستور أن نعلن ونقرر أن الدولة مقيدة بالقانون، وأن التشريع مقيد بالدستور ؟ فما هي ضمانة إحترام سلطات الدولة لهذه القواعد العليا ؟

في الواقع إن الرقابة على دستورية القوانين هي الوسيلة التي يمكن بواسطتها بيان مخالفة كافة سلطات الدولة فيما تصدره من قوانين أو قرارات للدستور. فإذا ما أصدر البرلمان في إطار إختصاصه التشريعي قانون خرج فيه على ما يقرره النص الدستوري. فإننا نكون أمام مشكلة عدم الدستورية، وبالتالي لن تكون له أية قيمة قانونية. وفي ذلك يقرر الفقيه الفرنسي بيردو (Perdue): (إن علو الدستور يغدو كلمة عديمة القيمة إذا أمكن مخالفتها من جانب أجهزة الدولة بلا جزاء)[٣].

وعليه تعد رقابة دستورية القوانين ضمانة أساسية من أجل تحقيق نفاد القواعد الدستورية وإحترام التقيد بالدستور والبعد عن الإنحراف عنه وإبعاد أية شبهات للإنحرافات السياسية تجاه الدستور[٤].

ومن هنا يتضح لنا ضرورة تدخل أجهزة الدولة بما لها من سلطة عامة لتجاوز العقبات التي قد تعترض الدستور في أداء الدور المنوط بها سواء قبل صدور القانون أو بعده. ففي

---

(1)– سالمان، عبد العزيز محمد (بدون سنة)، **نظم الرقابة على دستورية القوانين – دراسة مقارنة بين مختلف النظم القانونية والقانون المصري**– رقم الطبعة لا يوجد، مكان النشر لا يوجد: سعد سمك، ص ٩.

(2)– شرف، عبد المنعم عبد الحميد ابراهيم (٢٠٠١)، **المعالجة القضائية والسياسية للإنحراف التشريعي – دراسة مقارنة**– رقم الطبعة لا يوجد، مكان النشر لا يوجد، الناشر لا يوجد، ص ١١.

(3)– سالمان، **نظم الرقابة على دستورية القوانين – دراسة مقارنة بين مختلف النظم القانونية والقانون المصري**– ص ١١.

(4)– ابراهيم، درويش (٢٠٠٤)، **القانون الدستوري – النظرية العامة والرقابة الدستورية – ط٤**، القاهرة: دار النهضة العربية، ص ١٧١.

الجزائر مثلا يكلف المجلس الدستوري بالسهر على احترام الدستور[1]. الذي يتكون من تسعة أعضاء ثلاثة من بينهم رئيس المجلس يعينهم رئيس الجمهورية وإثنان ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني وإثنان ينتخبهما مجلس الأمة وعضو واحد تنتخبه المحكمة العليا وعضو واحد ينتخبه مجلس الدولة. كما يعين رئيس الجمهورية رئيس المجلس الدستوري لفترة واحدة مدتها ست سنوات. و يضطلع أعضاء المجلس الدستوري بمهامهم مرة واحدة مدتها ست سنوات ويجدد نصف عدد أعضاء المجلس الدستوري كل ثلاث سنوات [2].

ويتضح من خلال ما تقدم، أن السلطات التأسيسية ممثلة في المجلس الدستوري بصورة غير متوازنة، وهذا ما يترجم المكانة التي تحتلها السلطة القضائية في النظام السياسي باعتبارها أقل السلطات تمثيلاً في المجلس. هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن كل سلطة تستقل بنفسها في كيفية تعيين وإختيار ممثليها.

وتأسيساً على ما سبق، سنحاول مناقشة هذا الفصل من خلال التقسيم الآتي:

المبحث الأول: الرقابة الإلزامية على دستورية الإختصاص التشريعي للبرلمان.

المبحث الثاني: الرقابة الإختيارية على دستورية الإختصاص التشريعي للبرلمان.

المبحث الأول: الرقابة الإلزامية على دستورية الإختصاص التشريعي للبرلمان

تعد الرقابة السابقة على التشريعات أهم وأدق ما يمر به القانون إذ لايتصور قيامه دونها وذلك في الدول التي أخضعت تشريعاتها لهذا النوع من الرقابة. وتهذف الرقابة السابقة توقي صدور قانون مخالف للدستور وذلك برقابته قبل صدوره، ولذلك أطلق على هذه الوسيلة، الرقابة الوقائية. كما أطلق البعض الأخر عليها الرقابة السياسية لأن عملية الرقابة السابقة غالباً ماتقوم بها هيئة ذات صبغة سياسية [3].

فالمبدأ الأساسي في هذه الرقابة أنها تمارس على القانون وهو في طور التكوين، بحيث تباشر بعد إقرار مشروع القانون من البرلمان وقبل المصادقة عليه من رئيس الدولة، وهي بذلك

---

[1]– تنص المادة (١/١٦٣) من الدستور الجزائر لسنة ١٩٩٦ الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم ٩٦–٤٣٨ والمنشور على صفحة ٦ من عدد الجريدة الرسمية رقم ٧٦ بتاريخ ١٩٩٦/١٢/٨، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم ١٩/٠٨ والمنشور على صفحة ٨ من عدد الجريدة الرسمية رقم ٦٣ بتاريخ ٢٠٠٨/١١/١٦ على أنه: (يؤسس مجلس دستوري يكلف بالسهر على احترام الدستور).

[2]– أنظر في ذلك المادة (١٦٤) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦.

[3]– هذا الإرتباط بين الرقابة السابقة وبين الهيئة السياسية، وإن كان صحيحاً في الغالب الأعم، إلا أنه تعوزه الدقة ذلك أنه ليس هناك تلازم بين أن تكون الرقابة السياسية رقابة سابقة على صدور القانون، فقد تكون لا حقة على صدوره كالدستور الجزائري والفرنسي اللذان يأخذان بالرقابة السابقة والرقابة اللاحقة. كما أنه ليس لازماً أيضاً أن تقتصر الرقابة السابقة على صدور القانون على أسلوب الرقابة السياسية، فقد تتخذ صورة الرقابة القضائية مثال ذلك الدستور السوري. أنظر في ذلك الباز، علي السيد (١٩٨٢)، **الرقابة على دستورية القوانين في مصر – دراسة مقارنة**– رقم الطبعة لا يوجد، القاهرة: دار الجامعات المصرية، ص ٤٤.

تحول دون إصدار القانون المخالف للدستور فالوقاية دائما خير من العلاج. لذلك لا يعتبر بعض الفقهاء الرقابة السابقة على صدور القانون من صور الرقابة على دستورية القوانين [(١)].

والرقابة السابقة تفترض وجود هيئة أنشأها الدستور، تكون وظيفتها التحقق من مطابقة أعمال السلطة التشريعية لقواعد الدستور. ويجري هذا التحقق قبل صدور القانون ونفاذه في مواجهة الكافة، فإذا كان القانون معارضاً لأحكام الدستور فإن لهيئة الرقابة حق حبسه عند المنبع[(٢)]. وتعتبر فرنسا- بحق الوطن الأم لنشأة هذا النوع من الرقابة، وهي لا زالت حتى اليوم على وفائها له، ثم انتشر هذا الأسلوب في غيرها من الدول وبصفة خاصة الجزائر.

وسنحاول مناقشة نطاق وشروط تقديم المراجعة الإلزامية أمام المجلس الدستوري (المطلب الأول)، على أن نتناول الآثار المترتبة على تقديم المراجعة الإلزامية أمام المجلس الدستوري (المطلب الثاني).

المطلب الأول: نطاق وشروط تقديم المراجعة الإلزامية أمام المجلس الدستوري

يختص المجلس الدستوري بالرقابة السابقة على دستورية القوانين العضوية والأنظمة الداخلية للبرلمان. كل ذلك في إطار إجراءات وشروط خاصة بالمراجعة الدستورية، والتي فيها لا يسمح للأفراد بالطعن بعدم دستورية قانون من القوانين حتى ولو بطريق الدفع.

وعليه فإننا سنناقش نطاق المراجعة الإلزامية أمام المجلس الدستوري في الفرع الأول، على أن نخصص الفرع الثاني لمناقشة شروط تقديم المراجعة الدستورية أمامه.

الفرع الأول: نطاق تقديم المراجعة الإلزامية أمام المجلس الدستوري

يبدي المجلس الدستوري رأيه في مطابقة القوانين العضوية للدستور بعد أن يصادق عليها البرلمان، كما يبدي كذلك رأيه في مطابقة النظام الداخلي لغرفتي البرلمان بعد إقراره بالتصويت من لدن الغرفة التي وضعته وقبل الشروع في تطبيقه والعمل به، ومن تم فالرقابة التي تنصب على هذه التشريعات هي رقابة سابقة (وقائية). تتميز عن غيرها من الرقابة بأنها رقابة إلزامية.

أولا: الرقابة الإلزامية على دستورية القوانين العضوية

في محاولة من أجل تدارك بعض النقائص التي شابت الدساتير الجزائرية السابقة، تضمن تعديل دستور ٢٨ نوفمبر ١٩٩٦ الذي شكل قفزة نوعية في مسار البحث عن إحداث التوازن

([1])- ومن هؤلاء الفقهاء علي السيد الباز، **الرقابة على دستورية القوانين في مصر- دراسة مقارنة**- ص٨٤. وحجته في ذلك أن المفهوم الواضح لعبارة (الرقابة على دستورية القوانين) هو أن تلك الرقابة تباشر على القانون، والقانون لايعد كذلك إلا إذا انتهت بشأنه كل الإجراءات التي يتطلبها الدستور، وهي إجراءات التصديق والإصدار والنشر. ولذلك فإن تلك الرقابة السابقة، هي رقابة على دستورية مشروعات القوانين لا على دستورية القوانين.

([2])- الحياري، عادل (١٩٧٢)، **القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني** - دراسة مقارنة- رقم الطبعة لا يوجد، عمان: مطابع غانم عبده، ص ٢٢٨.

بين الحكومة والبرلمان- تعديلات في المجال التشريعي الممنوح للبرلمان- بحيث تم إدخال طائفة القوانين العضوية (Organique) إلى هرم تدرج القواعد القانونية[١]. تسمى القوانين الأساسية في بعض النظم الدستورية كالنظام الدستوري الإسباني Leyes fundamentales.

وقد إعتمد دستور ١٩٩٦ هذه الفكرة لأوّل مرة قصد تجنيب بعض القوانين التعديلات المتكررة التي تؤدي إلى تهديد الإستقرار القانوني. وعلى هذا الأساس هناك من يرى أن للقانون العضوي وظيفتين: وظيفة فنية تتمثل في تحديد وتطبيق التدابير الدستورية، ووظيفة سياسية هذفها الحد من صلاحيات البرلمان[٢].

وقد حددت المادة (١/١٢٣) من الدستور الجزائري المجالات التي يشرع فيها البرلمان بقوانين عضوية والمتمثلة في تنظيم السلطات العمومية وعملها ونظام الإنتخاب والقانون المتعلق بالأحزاب السياسية والقانون المتعلق بالإعلام والقانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي والقانون المتعلق بقوانين المالية والقانون المتعلق بالأمن الوطني. كما يمكن أيضاً للبرلمان التشريع بقوانين عضوية في مجالات أخرى غير تلك المنصوص عليها في هذه المادة بموجب مواد أخرى متناثرة في التعديل الدستوري لسنة ١٩٩٦ منها المواد (٣/٨٩)، (٩٢)، (١٠٨)، (١١٢)، (١١٥)، (١٥٣)، (١٥٧) و(١٥٨).

أما فيما يتعلق بالمشرع الدستوري الفرنسي، فقد تناول القوانين العضوية في نصوص عدة من دستور سنة ١٩٥٨. منها المواد (٣٤)، (٦٠)، (٦٣)، (٦٤)، (٦٨). وغيرها من المواد التي أحال بشأنها إلى قانون عضوي يتولى تنظيمها وفقا للمادة (٤٦) من الدستور[٣].

فلا يملك البرلمان في هذه الدولة أو تلك، سلطة تقديرية في سن القوانين العضوية، وإنما يتعين عليه التقيّد بما جاء في الدستور وذلك راجع لأهمية المواضيع التي تعالجها. وهو الذي دفع السلطة التأسيسية الجزائرية إلى إخضاع القوانين العضوية لرقابة إلزامية من قبل المجلس الدستوري قبل إصدارها استنادا إلى المادة (٢/١٦٥) من الدستور[٤] والمادة الأولى من النظام

---

(1)- خرباشي، عقيلة (٢٠٠٧)، **العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان**، رقم الطبعة لا يوجد، الجزائر: دار الخلدونية، ص١٥.

(2)- جبار، عبد المجيد (٢٠٠٠)، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية، **مجلة الإدارة** ٣٣ (١)، ص ٥١.

(3)- http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp.

(4)- تنص المادة (٢/١٦٥) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ على أنه: (يبدي المجلس الدستوري بعد أن يخطره رئيس الجمهورية رأيه وجوباً في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان).

المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري[١]. وهو ما ذهب إليه كذلك المشرّع الدستوري الفرنسي في المادتين (٥/٤٦) و(١/٦١) من الدستور[٢].

وعلة عرضها الإلزامي على المجلس الدستوري أنها نوعية متميزة من القوانين التي يصدرها البرلمان، فهي تتميز في موضوعها بأنها تحدد نصوص الدستور وتكملها، وفي إجراءات إعدادها وإقرارها وتعديلها، بأنها أكثر صعوبة من إجراءات إعداد وإقرار وتعديل القوانين العادية[٣]، فالقوانين العضوية من الناحية القانونية ووفقاً للمعيار الشكلي تحتل مركزاً متميزاً في هرم القواعد القانونية إذ توجد في مرتبة أدنى من الدستور وأعلى من القانون العادي.

ويختص رئيس الجمهورية بإصدار القوانين العضوية خلال ثلاثين يوما ابتداء من تاريخ تسلمه إياه بعد إقراره نهائيا بواسطة البرلمان. وبعد طعن في دستوريتها يتوقف ميعاد إصدارها حتى يحكم المجلس الدستوري في شأنها فإذا رأى عدم تعارضها مع الدستور بدأ ميعاد الإصدار في السريان [٤].

([1])- تنص المادة الأولى من النظام المحدّد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري المنشور على صفحة ٢٧ من الجريدة الرسمية عدد ٤٨ بتاريخ ٢٠٠٠/٨/٦ على أنه: (يفصل المجلس الدستوري في مطابقة القوانين العضوية للدّستور قبل صدورها طبقا للفقرة الأخيرة من المادة ١٢٣ من الدّستور برأي وجوبي بعد أن يخطره رئيس الجمهورية طبقا للفقرة الثانية من المادة ١٦٥ من الدستور خلال الأجل المحدد في الفقرة الأولى من المادة ١٦٧ من الدّستور).

([2])- Art (46/5) de la constitution Française de 1958 : (Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après déclaration par le Conseil constitutionnel de leur conformité à la Constitution).

- Art (61/١) de la constitution Française: (Les lois organiques, avant leur promulgation…doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution).

([3])- تنص المادة (٢/١٢٣) من الدستورالجزائري لسنة ١٩٩٦ على أنه: (تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة من طرف المجلس الشعبي الوطني، وبأغلبية ثلاثة أرباع (¾) مجلس الأمة). تقابلها المادة (٤٦) من الدستور الفرنسي.

([4])- تنص المادة (١/١٢٦-٢) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ على أنه: (يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين يوما، ابتداء من تاريخ تسلمه إياه. غير أنه إذا أخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة ١٦٦ الآتية، المجلس الدستوري قبل صدور القانون يوقف هذا الأجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدّستوري وفق الشروط التي تحددها المادة ١٦٧ الآتية). تقابلها المادة (٢١) من القانون العضوي للمجلس الدستوري الفرنسي رقم ٥٨- ١٠٦٧ الصادر في ١٩٥٨/١١/٧، المعدل بموجب القانون العضوي رقم ٢٠٠٧-٢٢٣ الصادر في ٢٠٠٧/٢/٢١.

وقد بلغت حصيلة الأراء التي أصدرها المجلس الدستوري الجزائري منذ نشأته وإلى غاية ٢٠١١ فيما يتعلّق بالرقابة على مطابقة القوانين العضوية للدستور إحدى عشر رأيا [(١)]:

وما يلاحظ من خلال التعديل الدستوري الجزائري لعام ١٩٩٦ أن المادة (٣/١٢٣)[(٢)] أخضعت القوانين العضوية لرقابة المطابقة، فحين أخضعتها المادة (٢/١٦٥) لرقابة الدستورية.

([1])- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (٠٦/ ر. ق. ع / م. د / ٩٨) المؤرخ في ١٩٩٨/٥/١٩ المنشور على صفحة ٩ من الجريدة الرسمية عدد ٣٧ بتاريخ ١٩٩٨/٦/١. المتضمن مراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدّستور.

- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (٠٧ / ر. ق. ع / م. د /٩٨) المؤرخ في ١٩٩٨/٥/٢٤ المنشور على صفحة ٦ من الجريدة الرسمية عدد ٣٩ بتاريخ ١٩٩٨/٥/٩. المتضمن مراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها للدّستور.

- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (٠٨ / ر. ق. ع / م. د / ٩٩) المؤرخ في ١٩٩٩/٢/٢١ المنشور على صفحة ٤ من الجريدة الرسمية عدد ١٥ بتاريخ ١٩٩٩/٣/٩. المتضمن مراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدّد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدّستور.

- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (١٣/ر. ق. ع / م. د/ ٠٢) المؤرخ في ٢٠٠٢/١١/١٦ المنشور على صفحة ٤ من الجريدة الرسمية عدد ٧٦ بتاريخ ٢٠٠٢/١١/٢٤. المتعلق بمطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدّستور.

- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (١٤/ر. ق ع / م د / ٠٣) المؤرّخ في ٢٠٠٣/٣/٢٣ المنشور على صفحة ١٥ من الجريدة الرسمية عدد ٢٢ بتاريخ ٢٠٠٣/٣/٣٠. المتضمن مراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدّستور.

- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (٠١/ر. ق ع/ م د/ ٠٤) المؤرخ في ٢٠٠٤/٢/٥ المنشور على صفحة ١٦ من الجريدة الرسمية عدد ٠٩ بتاريخ ٢٠٠٤/٢/١١. المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدّل والمتمم للأمر رقم ٩٧-٠٧ المؤرّخ في ١٩٩٧/٣/٦ والمتضمن القانون العضوي المتعلّق بنظام الإنتخابات للدّستور.

- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (٠٢ /ر. ق ع / م د/ ٠٤) المؤرخ في ٢٠٠٤/٨/٢٢ المنشور على صفحة ٣ من الجريدة الرسمية عدد ٥٧ بتاريخ ٢٠٠٤/٩/٨. المتعلّق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدّستور.

- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (٠٣ /ر. ق ع / م د/ ٠٤) المؤرخ في ٢٠٠٤/٨/٢٢ المنشور على صفحة ٩ من الجريدة الرسمية عدد ٥٧ بتاريخ ٢٠٠٤/٩/٨. المتضمن مراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته للدّستور.

- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (٠١/ ر. ق ع / م د / ٠٥) المؤرخ في ٢٠٠٥/٦/١٧ المنشور على صفحة ٣ من الجريدة الرسمية عدد ٥١ بتاريخ ٢٠٠٥/٦/٢٠. المتضمن مراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدّستور.

- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (٠١/ ر. م د /٠٧) المؤرخ في ٢٠٠٧/٧/٢٣ المنشور على صفحة ٤ من الجريدة الرسمية عدد ٤٨ بتاريخ ٢٠٠٧/٧/٢٩. المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن تأجيل الإنتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية المنبثقة عن انتخابات ١٠ أكتوبر سنة ٢٠٠٢ والإنتخابات الجزئية ليوم ٢٤ نوفمبر سنة ٢٠٠٥ للدّستور.

- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (٠٢ / ر. م د / ٠٧) المؤرخ في ٢٠٠٧/٧/٢٣ المنشور على صفحة ٦ من الجريدة الرسمية عدد ٤٨ بتاريخ ٢٠٠٧/٧/٢٩. المتعلّق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدّل والمتمّم للأمر رقم ٩٧-٠٧ المؤرخ في ١٩٩٧/٣/٦ والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات للدّستور.

([2])- تنص المادة (٣/١٢٣) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ على أنه: (يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره).

وهذا مايثير الإشكالية التالية: هل تعد رقابة المجلس الدستوري على القوانين العضوية رقابة دستورية أم رقابة مطابقة ؟

إن التقيد الحرفي بنصوص الدستور يجعل القوانين العضوية تخضع لرقابة الدستورية ورقابة المطابقة في آن واحد وهذا مستحيل من الناحية العملية للإختلاف بين الرقابتين من جهة، وما تمنحه هذه الرقابة من سلطة في توسيع صلاحيات البرلمان أو تضييقها من جهة أخرى. وعليه يجب ضبط المقصود وراء كل من الرقابة الدستورية ورقابة المطابقة.

ذهب الأستاد ليشار (F. Luchaire) أن رقابة المطابقة تعني أن البرلمان مجبر ليس فقط بعدم وضع قواعد قانونية مخالفة للدستور، بل أكثر من ذلك أن تكون مطابقة للدستور وهنا يضيق دور البرلمان. أما رقابة الدستورية فهي علاقة تبعية القانون للدستور أي يمنع البرلمان من وضع قواعد تتجاهل أو تخالف الدستور، الشيء الذي يسمح للبرلمان بإنشاء قواعد غير موجودة في الدستور(١). والبرلمان في هذه الحالة الأخيرة، وكما ذهب الأستاذ جبار عبد المجيد أكثر حرية في إنشاء قواعد قانونية غير موجودة في الدستور مقارنةً بما تفرضه رقابة المطابقة من تقييد(٢).

وبالرجوع للنظام الداخلي المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري، نجده يميّز بين الصورتين؛ حيث أفرد الفصل الأول منه لرقابة مطابقة القوانين العضوية والنظامين الداخليين لغرفتي البرلمان للدستور، بينما أفرد الفصل الثاني لرقابة دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات.

وهنا نرى أن الأصح هو رقابة المطابقة لأنها تتلاءم مع ما جاء به الدستور من تقييد لسلطة البرلمان في إصدار القوانين العضوية، فيجب أن تكون مطابقة تماماً للدستور عكس الرقابة على الدستورية التي توسّع اختصاص البرلمان وتعطيه صلاحية التشريع في مجالات أخرى غير المجالات المحددة له، بشرط عدم مخالفتها للدستور، وهذا لا يتلاءم مع الإختصاص الممنوح للبرلمان في إصدار القوانين العضوية. وهكذا، فالغرض من رقابة المطابقة يتمثل في ضبط التصرفات القانونية للبرلمان.

ونوصي مشرعنا باستبدل عبارة (دستورية القوانين) المنصوص عليها في المادة (١٦٥/٢) بعبارة مراقبة مطابقة النص مع الدستور، مثلما جاء في المادة (١٢٣/٢) من التعديل الدستوري لسنة ١٩٩٦ والنظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

([1])- Luchaire, F (1992), **les lois organiques devant le conseil constitutionnel**, Paris, R. d. p. L. G. D. J. P 389.

([2])– جبار، **الرقابة الدستورية للقوانين العضوية**، ص ٧٨.

ثانياً: الرقابة الإلزامية على دستورية الأنظمة الداخلية للبرلمان

لم يخضع المشرّع الدستوري الجزائري النظام الداخلي للمجلس الوطني[١] للرقابة الدستورية في أوّل دستور أقرته الجمهورية سنة ١٩٦٣. كما أغفلها في ثاني دستور سنة ١٩٧٦ الذي لم يعالج موضوع الرقابة الدستورية بصفة عامة، ورقابة دستورية النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بصفة خاصة. ليتراجع بعد ذلك وينص على الرقابة على دستورية التشريعات من جديد في ثالث دستور سنة ١٩٨٩. عندها عالج رقابة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني[٢].

وفي التطبيق العملي للمجلس الدستور الجزائري في الفترة الممتدة ما بين ١٩٨٩- ١٩٩٥ لم يشهد سوى طعن واحد في دستورية النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني كان ذلك في سنة ١٩٨٩[٣].

واستمر الوضع على تبني نظام الغرفة الواحدة "المجلس الشعبي الوطني" إلى غاية التعديل الدستوري لسنة ١٩٩٦ الذي أحدث تغير في تشكيلة البرلمان بإدراج غرفة ثانية "مجلس الأمة " إلى جانب الغرفة الأولى "المجلس الشعبي الوطني"، عندها اعتمدت الجزائر لأول مرة نظام الإزدواجية البرلمانية. وبموجب هذا التعديل أصبح المجلس الدستوري يفصل في مطابقة النظام الداخلي لكل غرفة من غرفتي البرلمان للدستور وهذا ما إتضح جلياً من نص المادة (٣/١٦٥) من هذا الدستور[٤].

لتصير حصيلة الآراء التي أصدرها المجلس الدستوري الجزائري فيما يتعلق بالرقابة على دستورية الأنظمة الداخلية للبرلمان بغرفتيه " المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة " منذ نشأته

([1])- أنشأ المجلس الوطني بموجب دستور ١٩٦٣ كسلطة تشريعية تمارس التشريع، وفي دستور ١٩٧٦ تأسس المجلس الشعبي الوطني كهيئة تشريعية.

([2])- تنص المادة (٢/١٥٥) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٨٩ الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم ٨٩-١٨ والمنشور على صفحة ٢٣٤ من الجريدة الرسمية عدد ٩ بتاريخ ١٩٨٩/٣/١على أنه: (يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني).

([3])- قرار المجلس الدستوري الجزائري رقم (٣- ق. ن. د- م د -٨٩) مؤرخ في ١٩٨٩/١٢/١٨ منشور على صفحة ١٤٩٢ من الجريدة الرسمية عدد ٥٤ بتاريخ ١٩٨٩/١٢/٢٠.

([4])- تنص المادة (٣/١٦٥) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ على أنه: (يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدّستور، حسب الإجراءات المذكورة في الفقرة السابقة...).

إلى غاية ٢٠١١ سبعة آراء[١] أربعة منها متعلّقة برقابة الأنظمة الداخلية للمجلس الشعبي الوطني وثلاثة منها متعلّقة برقابة النظام الداخلي لمجلس الأمة.

وإذا كان المشرّع الدستوري الجزائري قد أخضع الأنظمة الدّاخلية للبرلمان للرقابة الدستورية إلا أنه لم ينص صراحةً على نوع هذه الرقابة هل هي رقابة سابقة أم رقابة لاحقة. إلا أننا نستنتج نوع هذه الرّقابة ضمناً من إحالة المادة (٣/١٦٥) إلى فقرتها السابقة التي عالجت القوانين العضوية وأخضعتها للرقابة السابقة الوجوبية وتأسيسا عليها، فالأنظمة الداخلية للبرلمان تخضع للرقابة السابقة الوجوبية من قبل المجلس الدستوري. وهذا ما أكده المجلس الدستوري الجزائري في رأيه رقم ١ر. ق. م د – ٨٩ المؤرخ في ٢٨ أوت ١٩٨٩ والذي قضى فيه المجلس الدستوري "... بأن مراقبة تطابق النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني مع الدستور إلزامية وسابقة لتطبيقه" [٢].

والقول بالإخطار الوجوبي، لايعني أن المجلس الدستوري يتدخل بدون إيعاز من الجهة المخولة بالإحالة بل يجب أن ينتظر "الإرسال الإجباري" للائحة، ولايمتنع المجلسان عن هذا التبليغ كما حدث عملياً أثناء إعداد لائحة المجلس الشعبي الوطني والتي صادق عليها هذا الأخير في ١٩٨٩/١٠/٢٩ وتمت إحالتها إلى المجلس الدستوري بعد تسعة وثلاثين يوما ليصدر رأيه فيها يوم ١٩٨٩/١٢/١٨. وفيه إعتبر المجلس الدستوري أن الجزء الأخير من الفقرة الثانية من

([1])– قرار المجلس الدستوري الجزائري رقم (٣– ق. ن. د– م د – ٨٩) المؤرخ بتاريخ ١٩٨٩/١٢/١٨ المنشور على صفحة ١٤٩٢ من الجريدة الرسمية عدد ٥٤ بتاريخ ١٩٨٩/١٢/٢٠. والمتعلق بلائحة المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في ١٩/ ١٩٨٩/١٠.

– رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (٠٣ ر. ن. د / م د / ٩٧) المؤرّخ في ١٩٩٧/٧/٣١ المنشور على صفحة ٢٥ من الجريدة الرسمية عدد ٥٣ بتاريخ ١٩٩٧/٨/١٣ والمتعلّق بمراقبة مطابقة النّظام الدّاخلي للمجلس الشّعبي الوطني للدّستور.

– رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (٠٥ / ر. ن. د / م د /٩٨) المؤرّخ في ١٩٩٨/٢/٢٥ المنشور على صفحة ٤ من الجريدة الرسمية عدد ١٤ بتاريخ ١٩٩٨/٣/١٥ والمتعلّق بمراقبة مطابقة المادة (٢٩) المعدّلة من النظام الدّاخلي للمجلس الشعبي الوطني للدّستور.

– رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (١٠/ر. ن. د/ م د /٢٠٠٠) المورّخ في ٢٠٠٠/٥/١٣ المنشور على صفحة ٣ من الجريدة الرسمية عدد ٤٦ بتاريخ ٢٠٠٠/٧/٣٠.

– رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (٠٤/ر. ن. د/ م.د/٩٨) المؤرّخ في ١٩٩٨/٢/١٠ المنشور على صفحة ٢٢ من الجريدة الرسمية عدد ٠٨ بتاريخ ١٩٩٨/٢/١٨ والمتعلّق بمراقبة مطابقة النّظام الداخلي لمجلس الأمة للدّستور.

– رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (٠٩ / ر.ن. د/ م د / ٩٩) المؤرّخ في ١٩٩٩/١١/٢٢ المنشور على صفحة ٣ من الجريدة الرسمية عدد ٨٤ بتاريخ ١٩٩٩/١١/٢٨ والمتعلّق بمراقبة مطابقة النّظام الداخلي المعدل والمتمم لمجلس الأمة للدّستور.

– رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (١١ر. ن. د/م د/ ٢٠٠٠) المورّخ بتاريخ ٢٠٠٠/١٢/٦ المنشور على صفحة ٣ من الجريدة الرسمية عدد رقم ٧٧ بتاريخ ٢٠٠٠/١٢/١٧. والمتعلّق بمراقبة مطابقة تعديل النّظام الدّاخلي لمجلس الأمة للدّستور.

([2]) – مشار إليه: في رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم ٣– ق. ن. ن.د – م د – ٨٩ المؤرخ في ١٩٨٩/١٢/١٨ المنشور على صفحة ١٤٩٢ من الجريدة الرسمية عدد ٥٤ بتاريخ ١٩٨٩/١٢/٢٠.

المادة (٤٩) من اللائحة غير دستورية لأنها تخول اللجان الدائمة في المجلس الشعبي الوطني اختصاصات تتعدى صلاحياتها كحق الزيارة الاستطلاعية. وهذا الإجراء يتنافى مع روح المادة (٩٤) من الدستور التي تقضي بأن المجلس الشعبي الوطني يبقى وفياً لثقة الشعب ويظل يتحسس تطلعاته فأساس زيارة اللجان أساس إعلامي وليس تأسيسي أو استطلاعي قد يؤدي إلى خرق مبدأ الفصل بين السلطات [(١)].

ولكن هل يجب عرض الأنظمة الداخلية للبرلمان على المجلس الدستوري قبل التصديق عليها أم بعد التصديق عليها وقبل تطبيقها ؟ أو بعبارة أخرى هل هي رقابة سابقة على التصديق أم رقابة سابقة على التطبيق ؟ لم ينص المشرع الدستوري على ذلك صراحةً في المادة (٣/١٦٥)، ولكن ما يتّضح من المادة (٤) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري[(٢)] أن البرلمان يعرض أنظمته الداخلية على المجلس الدستوري وجوبا بعد إعدادها والمصادقة عليها وقبل تطبيقها للوقوف على مدى دستوريتها. وينسحب هذا الأمر أيضاً على أية تعديلات يتم إدخالها على تلك الأنظمة عملا بأحكام المادة (٢/٥) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري[(٣)].

وعلة إخضاع الأنظمة الداخلية للبرلمان وتعديلاتها للرقابة السابقة الوجوبية يرجع إلى الدور الذي يلعبه البرلمان في الحياة السياسية والإجتماعية والإقتصادية للدولة وأهمية الأحكام التي تعالجها الأنظمة، فهي تنظم سير مؤسسة دستورية ذات أهمية خاصة في النظام السياسي. وفي هذا الشأن يذكر الفقيه موريس ديفرجيه (Maurice Duverger) أن أهمية الرقابة التي يجريها المجلس الدستوري على الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان ترجع إلى أنها تحد من حرية البرلمان وتمنعه من التحايل على الأحكام الدستورية[(٤)]. ويذهب الفقيه جورج بيردو (George Burdeau) بخصوص هذه الأنظمة أن الرقابة عليها ضرورية، حيث تحدد المجالس- عن طريق أنظمتها

(1)- أشار إليه: أوصديق، فوزي (٢٠٠١)، **الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري – دراسة مقارنة – القسم الثاني- النظرية العامة للدساتير**- رقم الطبعة لا يوجد، الجزائر: دار الكتاب الحديث، ص ٢٧٨.

(2)- تنص المادة (٤) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري على أنه: (يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور قبل الشروع في تطبيقه...). تقابلها المادة (١/٦١) من الدستوري الفرنسي الحالي التي تنص على أنه:

(Les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution).

(3)- تنص المادة (٢/٥) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري على أنه: (يعرض كل تعديل للنظام الداخلي لإحدى غرفتي البرلمان على المجلس الدستوري، مرة أخرى لمراقبة مطابقته للدستور). تقابلها المادة (٢/١٧) من القانون العضوي للمجلس الدستوري الفرنسي التي تنص على أنه:

(Les règlements et les modifications aux règlements adoptés par l'une ou l'autre assemblée sont transmis au Conseil constitutionnel par le président de l'assemblée).

(4)- Duverger, Maurice (1976), **Institutions politiques et droit constitutionnel**. P.U.F. Paris, p 342.

الداخلية- الإجراءات التي تتعلق بتنظيم إحدى السلطات العامة وسيرها[١]. وعليه يجب أن لا تكون مخالفة للدستور وإلا وقع خلل في سير المؤسسات الدستورية.

فالفرق بين النظام الداخلي للبرلمان والقانون يتجلى في كون أن النظام مجموعة داخلية يتقيد البرلمان بأصوله ولا ينفذ إلا داخله، في حين أن القانون الذي يصادق عليه البرلمان مهيأ لكي يجري تنفيذه في الدولة، وهو يحتاج إلى إصداره ونشره وفقا للأصول التي نص عليها الدستورهذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن النظام الداخلي لايخضع لعملية التداول بالتتابع بين مجلسي البرلمان التي يخضع لها القانون، حيث لا يقره ولا يصادق عليه إلا المجلس الذي وضعه، كما أنه لا يتوقف في العمل به على إصداره ونشره، وإنما يجوز العمل به بمجرد أن يصرّح المجلس الدستوري بمطابقة أحكامه للدستور[٢].

كما أنّ عملية الإحالة على المجلس الدستوري تظهر فرقاً آخر بين النظام الداخلي والقانون، فهي إحالة واجبة قبل الشروع في تطبيق النظام الداخلي وفقا لأحكام المادة (١٦٥/٣)، في حين أنها اختيارية بالنسبة للقانون وفقاً لما جاء في الفقرة الأولى من نفس المادة. وكذلك نوع الرقابة فقد ميّز النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري بين القوانين وأخضعها للرقابة الدستورية وبين الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان وأخضعها لرقابة المطابقة.

وتأسيسا على ماسبق، فإن النظام الداخلي للبرلمان ليس قانوناً لأنه لا يصدر بعد إقراره في المجلس عن السلطة التنفيذبة، بل يصدره المجلس بقرار بحرية مطلقة ودون تدخل الحكومة هذا من الناحية الشكلية. أما من ناحية الحجية والترتيب، فإن النظام الداخلي يأتي في مرتبة بعد الدستور والقوانين العضوية والعادية. حيث يقول زهير المظفر "وليس للنظام الداخلي...قوة الدستور أو حتى القوانين العضوية والعادية، والصفة الوحيدة التي تقربه من القانون هو مصادقة المجلس عليه ونشره في الجريدة الرسمية. وعلى هذا الأساس لا يجوز للنظام الداخلي أن يتضمن أي نص مخالف للدستور أو القانون لأنه من الوجهة التشريعية أقل منهما"[٣]. فالإتجاه الغالب يعتبر النظام الداخلي بمثابة التقنين لمجموعة من القواعد المنظمة لعمل السلطة التشريعية[٤].

([1])- Burdeau, Georges (1972), **Droit constitutionnel et institions politiques**, L.G. D. J. quinziéme éd, Paris, p 96.

([2])- المدور، **القيمة القانونية للنظام الداخلي للبرلمان**، المنشور على الموقع التـالي: Au. Jurispedia.org ٢٠١١/٦/١٩ – ٢١:١٣.

([3])- المدور، **القيمة القانونية للنظام الداخلي للبرلمان**، المنشور على الموقع التالي: Au. Jurispedia.org

([4])- زهير، شكر (٢٠٠٦)، **الوسيط في القانون الدستوري اللبناني – نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري المؤسسات الدستورية** – المجلد الأول، رقم الطبعة لا يوجد، بيروت: الناشر لا يوجد، ص ٥٠٩.

وأخيرا وفي نهاية حديثنا عن نطاق الرقابة الإلزامية التي يباشرها المجلس الدستوري ننتهي إلى أنّ المشرع الدستوري الجزائري والفرنسي قد أخضع كل من القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان للرقابة الإلزامية، والتي لن ينظر فيها المجلس الدستوري إلا وفق ضوابط وقيود محدّدة دستورياً. وإن كان المشرّع الدستوري الفرنسي قد إنفرد عن نظيره الجزائري في إخضاعه اقتراحات القوانين المذكورة في المادة (١١) من الدستور[١] للرقابة السابقة الإلزامية. والتي يجب إحالتها على المجلس الدستوري قبل عرضها على الإستفتاء[٢].

الفرع الثاني: شروط تقديم المراجعة الإلزامية أمام المجلس الدستوري

إن ممارسة الرقابة السابقة الوجوبية على القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان تخضع لمجموعة من الضوابط والقيود لابد من التقيد بها. والتي تتجلى فيما يلي:

أولا: شرط المصلحة في المراجعة الإلزامية أمام المجلس الدستوري

إن المصلحة مناط أي دعوى عادية كانت أم إدارية وهي شرط من شروط قبولها، فلا تقبل الدعوى التي ليس لرافعها مصلحة في إقامتها، وهو ما يعبر عنه بقاعدة لا دعوى حيث لا مصلحة – pas d’interet pas d’action – والمصلحة ليست مناط الدعوى فحسب بل هي مناط قبول أي طلب أو دفع في الدعوى. والهذف من اشتراط المصلحة في الدعوى تنزيه ساحات القضاء عن الإنشغال بدعاوى لا فائدة منها أو بدعاوى كيدية [٣]، وتفادي الدعاوى التي لا تعود بالفائدة على رافعها. فلا بد أن يكون لرافع دعوى عدم الدستورية مصلحة.

وشرط المصلحة في المراجعة أمام المجلس الدستوري يختلف عن شرط المصلحة في القضاء الدستوري أو الإداري أو العادي، ومرد ذلك أن المراجعة أمام المجلس الدستوري لها طبيعة خاصة، فهي لا تعرف طريق الدعوى الأصلية ولا طريق الدفع الفرعي، فلا يمكن للأفراد الدفع بعدم دستورية القوانين أمام المجلس الدستوري. وهذا ما يتضح جلياً من المادة (١٦٦) من الدستور الجزائري التي قصرت حق الطعن بعدم دستورية القوانين أمام المجلس الدستوري على كل من رئيس الجمهورية ورئيسي المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. تقابلها المادتين (٥٤ و ٢/٦١) من الدستور الفرنسي اللتان قصرتا كذلك حق الطعن على كل من

([1])- Art (11) de la constitution française modifiée par l’article (46) de la loi constitutionnelle n° 2008- 724 du 23/7/2008.

([2])- Art (61/1) de la constitution française (… les propositions de loi mentionnées à l’article 11 avant qu’elles ne soient soumises au référendum, doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution).

([3])– المحامي، كمال خالد (١٩٨٩)، **الصراع مع ترزية القوانين – ثلاث سنوات دفاعا عن الدستور** – رقم الطبعة لا يوجد، القاهرة: دار الإعتصام للطبع والنشر والتوزيع، ص ٦١.

رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو رئيسي الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ أو ستين نائبا أو ستين عضوا في مجلس الشيوخ.

فإذا كان لا خلاف على وجوب توافر شرط المصلحة الشخصية والمباشرة في الطعن بعدم الدستورية المقام من قبل الأفراد، فهل يجب كذلك أن يتوافر هذا الشرط في السلطات العامة باحالتها القانون المشكوك بعدم دستوريته إلى المجلس الدستوري ؟

ذهب رأي إلى القول بأنه عندما يقوم رئيس الدولة أو رئيس أي من الغرفتين بإحالة القوانين المشكوك بعدم دستوريتها، فإن هذا يتم بناء على اعتبارات تتصل بالمصلحة العامة وحدها، ونتيجة لممارسة اختصاصات مستمدة من القوانين وليس بسبب مساس القانون المطعون فيه بحق أو مركز قانوني لهما. بمعنى أن شرط المصلحة هنا مفترض ويتداخل مع شرط الصفة فيتحدان معاً. والهدف الأساسي الذي تسعى السلطات العامة إلى تحقيقه هو الصالح العام، وتنكبها عنه يؤدي إلى انحرافها في تحقيقه، وذلك على عكس الأفراد الذين يسعون إلى تحقيق مصالحهم الخاصة. ورئيس الدولة، أو رئيس أي من غرفتي البرلمان بوصفهما من السلطات العامة، ولهما كيانهما القانوني المستقل وفقا لأحكام الدستور- لا يسعيان إلى تحقيق مصالح خاصة لأعضائهما، بل إلى تحقيق المصلحة العامة، فقد تتعارض هذه المصلحة مع المصالح الذاتية لبعض أعضائها، ولكن ذلك لا يغيّر من الأمر شيئاً طالما أن القرار الصادر من رئيس الدولة أو أحد المجلسين قد اتخذ بوصفه سلطة عامة[1]. ولذلك فإن المصلحة الشخصية والمباشرة لايمكن تصور اشتراط توافرها عند إحالة التشريع المشكوك بعدم دستوريته إلى المجلس الدستوري.

ونحن بدورنا نؤيد ما ذهب إليه هذا الإتجاه، بحيث يمكن القول أنه عندما يمارس رئيس الجمهورية أو رئيس أي من غرفتي البرلمان حقهم في إخطار المجلس الدستوري إنما يكونوا قد قاموا به كرؤساء إحدى السلطات العامة وليس بصفتهم الشخصية. فهذا الحق حاصل بتكليف دستوري وعليه يجدو مصلحة قانونية ودستورية من هذه المراجعة يمكنهم سلوكها. فهذه المصلحة العامة في رفع المراجعة تخول السلطات العامة تقديم مراجعة نيابة عن المجتمع وتحقيقا لمصلحته. ولتلك الأحكام المشار إليها أعلاه دلالتها المميزة من حيث إنها تشير إلى رغبة المشرع في منح حق الطعن بعدم دستورية القوانين إلى أشخاص لهم مصلحة مرتبطة بمهامهم الدستورية.

([1])- الطبطبائي، عادل (٢٠٠٠)، شرط المصلحة في الدعوى الدستورية – دراسة مقارنة – **مجلة الحقوق**، ٢٤(١) ص ١٨-١٩.

وعلى هذا، فإن تعيين المرجعيات صاحبة الحق في مراجعة المجلس الدستوري طعناً بعدم دستورية قانون ما، سهل على هذه الهيئة الدستورية، بل أعفاها من مهمة التحقق من أهمية ومصلحة الطاعن، وقصر دورها على التأكد من "صفة" الإدعاء فقط. كل ذلك على اعتبار أن لا أهلية ولا مصلحة سوى لأصحاب الحق في المراجعة[1] المحددين حصرا في المادة (١٦٦) من الدستور الجزائري. الأمر الذي سهل ويسهل على المجلس السير بالمراجعة بمجرد تحققه من صفة مقدمها لمعرفة ما إذا كان من بين الاشخاص المذكورين في متن هذه المادة السالفة الذكر.

كما يتضح من هذه المادة أن المصلحة التي تهذف إليها هذه السلطات قد تكون قائمة كما قد تكون محتملة، تتحق الأولى عند مخالفة الدستور فعلا فتقدم في هذه الحالة مراجعة أصلية لإلغاء هذا القانون (الرقابة اللاحقة)، أما الثانية فتتحقق عند مخالفة مشاريع القوانين للدستور فتقدم في هذه الحالة مراجعة سابقة (وقائية) لتفادي احتمال صدور القانون المخالف للدستور.

فالمصلحة في إحالة القوانين المشكوك بعدم دستوريتها إلى المجلس الدستوري هي توكيد مبدأ سيادة الدستور في مواجهة صور من الإخلال بمضمونه لا صلة للطاعن بها.

ثانيا: شرط الصفة في المراجعة الإلزامية أمام المجلس الدستوري

تختلف الصفة في المراجعة السابقة أمام المجلس الدستوري باختلاف نطاق الرقابة، فالصفة في مراجعة القوانين العضوية ليست هي نفس الصفة في مراجعة الأنظمة الداخلية للبرلمان.

١- شرط الصفة قي مراجعة القوانين العضوية أمام المجلس الدستوري:

يراقب المجلس الدستوري مدى مطابقة القوانين العضوية للدستور، بعد أن يصادق عليها البرلمان وقبل إصدارها من رئيس الجمهورية، ويبدي رأيه وجوباً في دستوريتها. والمجلس الدستوري وفقاً للدستور والنظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، لا يمارس مراقبة الدستورية ابتداء من تلقاء نفسه، ولا يمكنه التصدي تلقائياً للقضايا الداخلة في اختصاصه، وإنما بناء على طلب الجهات المعينة من لدن المشرع.

وقد حددت المادة (٢/١٦٥) من الدستور الجزائري الجهة المختصة باحالة القوانين العضوية إلى المجلس الدستوري وقصرتها على رئيس الجمهورية باعتباره المختص بالمصادقة على القانون. وهذا ما أكدته المادة الأولى من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

أما فيما يتعلق بالدستور الفرنسي وإن كان قد نص على ضرورة عرض القوانين العضوية على المجلس الدستوري في المادة (٦١). إلا أنه لم ينص صراحة على الجهة المختصة باحالة

([1])- أبو عيد، إلياس (٢٠٠٧)، **المجلس الدستوري بين النص والإجتهاد والفقه المقارن، الجزء الأول**، المواد من ١ إلى ١٧، رقم الطبعة لا يوجد، مكان النشر لا يوجد، الناشر لا يوجد، ص ١٣٨-١٣٩.

هذه القوانين. ولكن بالرجوع إلى المادة (٢/١٧) من القانون العضوي للمجلس الدستوري الفرنسي[1] نجدها قد حددت الجهة المخولة بإحالة القوانين العضوية على المجلس الدستوري في الوزير الأول. وأعتقد أن الحكمة من ذلك ترجع إلى التعديلات التي يمكن أن يدخلها البرلمان على مشروعات القوانين العضوية المقدمة من قبل الحكومة الأمر الذي يجعلها مغايرة للمشروع المقدم من قبل الحكومة، وفي هذه الحالة يجد الوزير الأول المبرر كي يطعن بعدم الدستورية إذا اتضح له وجود مخالفة سواء شكلية أم موضوعية لأحكام الدستور.

٢- شرط الصفة في مراجعة الأنظمة الداخلية للبرلمان أمام المجلس الدستوري:

بعد التعديل الدستوري لسنة ١٩٩٦ الذي أحدث تغيير في تشكيلة البرلمان بإدراج غرفة ثانية "مجلس الأمة" إلى جانب الغرفة الأولى "المجلس الشعبي الوطني"، تم توسيع اختصاص المجلس الدستوري ليشمل كذلك الرقابة على دستورية الأنظمة الداخلية لمجلس الأمة.

وإن كان الدستور الجزائري نص على إخضاع الأنظمة الداخلية للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة للرقابة الدستورية، إلا أنه لم يحدّد الجهة المختصة بإحالتها إلى المجلس الدستوري من خلال نص المادة (٣/١٦٥)، واكتفى بنصه على اختصاص المجلس الدستوري بالفصل في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور، شأنه في ذلك شأن النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الذي نص كذلك على اختصاص المجلس فقط بالنظر في مطابقة النظام الداخلي للبرلمان في المادة (٤) منه. وهذه الرقابة من حيث هي إلزامية ومركزية والمجلس الدستوري هو المؤسّسة الدستورية الوحيدة المعني بها وحيث إن الهدف هو " السهر على احترام تدرج القواعد القانونية المنظمة لسير الدولة والعلاقات بين الأفراد" يتعين تحديد الجهة المخولة بالإحالة.

فبالرجوع إلى المادة (١٦٦) من الدستور الجزائري[2] التي حدّدت الجهات المخوّلة بإخطار المجلس الدستوري نجدها قد جاءت مطلقة دون تحديد أو تقييد للتشريعات محل الإخطار، والمطلق يجري على إطلاقه مالم يرد ما يقيده. ومنه يتضح أن الجهات المخولة بإحالة التشريعات بصفة عامة والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان بصفة خاصة إلى المجلس الدستوري هي رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمّة.

([1])- Art (17/1) de la loi organique du conseil constitutionnel française: (Les lois organiques adoptées par le Parlement sont transmises au Conseil constitutionnel par le premier ministre. La lettre de transmission indique, le cas échéant, qu'il y a urgence).

([2])- تنص المادة (١٦٦) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ على أنه: (يُخطر رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشّعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمّة، المجلس الدّستوري).

وعند تفحّصنا للآراء التي أصدرها المجلس الدستوري الجزائري فيما يتعلّق بالرقابة على دستورية الأنظمة الداخلية للبرلمان نجده قد فصل في مراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني عن طريق إحالة من رئيس الجمهورية باستثناء إخطار واحد فصل فيه عن طريق إحالة من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني[١]. فحين تمت إحالة جميع الأنظمة الدّاخلية لمجلس الأمة من قبل رئيس الجمهورية. ولغاية الآن لم يقدّم رئيس مجلس الأمة أي إحالة إلى المجلس الدستوري فيما يتعلق برقابة الأنظمة الداخلية لمجلس الأمة على الرغم من أن التعديل الدستوري لسنة ١٩٩٦ خوله صلاحية إخطار المجلس الدستوري.

ونرى ضرورة توسيع جهة الإحالة لتشمل أعضاء غرفتي البرلمان في التقدم بطلب فحص دستورية مواد النظام الداخلي لمجلسيهما، وهذا راجع من جهة إلى حق تقدم أعضاء البرلمان باقتراح القوانين المنصوص عليه في المادة (١/١١٩) من الدستور[٢]. وحقهم في التقدم بأسئلة لأعضاء الحكومة المنصوص عليه في المادة ١٣٤ من الدستور[٣]. ومن جهة ثانية فإن الدستور يقر مبدأ المساواة بين جميع أعضاء غرفتي البرلمان. وفي هذا الشأن يقول الأستاذ علي الصاوي" إن البرلمانات عموما تتميز عن غيرها من سلطات الحكم بأنها تعمل في إطار قاعدة المساواة بين أعضائها، فيما يسمى بالطابع المساواتي للبرلمان، فالرئيس هو رئيس للمجلس وليس رئيسا لأعضائه، فرئيس البرلمان هو الأول بين المتساوين، ودوره تنظيمي في المقام الأول" [٤].

أما فيما يخص الدستور الفرنسي وإن لم يحدد الجهة المخوّلة بإحالة النظام الداخلي لكل من مجلسي البرلمان (مجلس الشيوخ والجمعية الوطنية) إلى المجلس الدستوري. إلا أن المادة (٢/١٧) من القانون العضوي للمجلس الدستوي الفرنسي حددت الجهة المخولة باحالة النظام الداخلي لمجلسي البرلمان وحصرتها في رئيسي مجلس الشيوخ والجمعية الوطنية.

ثالثاً – شرط الميعاد في المراجعة الإلزامية أمام المجلس الدستوري:

لم يحدد الدستور الجزائري مدّة معيّنة يجب خلالها إحالة القوانين العضوية بعد مصادقة البرلمان عليها والأنظمة الداخلية للبرلمان أو التعديلات المدخلة عليها بعد إقرارها بالتصويت من

---

(1)– رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (٣– ق. ن. د – م د – ٨٩) المؤرّخ في ١٩٨٩/١٢/١٨ المنشور على صفحة ١٤٩٢ من الجريدة الرسمية عدد ٥٤ بتاريخ ١٩٨٩/١٢/٢٠.

(2)– تنص المادة (١/١١٩) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ على أنه: (لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين).

(3)– تنص المادة (١٣٤) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ على أنه: (يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة).

(4)– المدور، رشيد (٢٠٠٨)، خصائص الرقابة على دستورية الأنظمة الداخلية للبرلمان ومنهجها في التطبيق المغربي – دراسة تحليلية مقارنة– **مجلة الحقوق**، ٣٢(١)، ص ٣٧٧– ٣٧٨.

لدن المجلس الذي يعنيه الأمر على المجلس الدستوري لممارسة مراقبة الدستورية. شأنه في ذلك شأن الدستور الفرنسي.

وبالرجوع إلى آراء المجلس الدستوري الجزائري نجد أن المدّة الفاصلة ما بين المصادقة على القوانين العضوية والإحالة إلى المجلس الدستوري قد تراوحت- بحسب الحالات – مابين يوم إلى ثلاثة وأربعين يوماً فمثلاً:

– القانون العضوي المتضمن تأجيل الإنتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية، المنبثقة عن انتخابات ٢٠٠٢/١٠/١٠ والإنتخابات الجزئية ليوم ٢٠٠٥/١١/٢٤، الذي تمت المصادقة عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني في ٢٠٠٧/٧/١٤ ومجلس الأمّة في ٢٠٠٧/٧/١٧، تمت إحالته إلى المجلس الدستوري في ٢٠٠٧/٧/١٨ [١]. فنلاحظ أن مدة الإحالة إلى المجلس الدستوري قد استغرقت يوم واحد.

– القانون العضوي المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة الذي تمت المصادقة عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني في ١٩٩٩/١/١٢، ومجلس الأمّة في ١٩٩٩/١/٣١، لم تتم إحالته إلى المجلس الدستوري إلاّ في ٢ /١٩٩٩/٢ [٢] مدة الإحالة يومين.

– القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات الذي تمت المصادقة عليه من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني في ٢٠٠٤/١/٥، ومجلس الأمة في ٢٠٠٤/١/١٩، لم تتم إحالته إلى المجلس الدستوري إلا في ٢٠٠٤/١/٢٢ [٣] مدة الإحالة ثلاثة أيام.

– القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء الذي تمت المصادقة عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني في ١٩٩٩/١/١٢، ومجلس الأمة – باستثناء خمس مواد – في ١٩٩٩/١٢/١١، والمصادقة على تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء المتكونة من أعضاء من الغرفتين بغرض اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، قد تمت من طرف المجلس الشعبي الوطني في ٢٠٠٢/١٠/١٦، ومن طرف مجلس الأمة في ٢٠٠٢/١٠/١٧. لم تتم إحالته إلى المجلس الدستوري إلا في ٢٠٠٢/١٠/٢٦ [٤] مدة الإحالة هي تسعة أيام.

---

(1)– رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (٠١ / ر. م د /٠٧) المؤرّخ في ٢٠٠٧/٧/٢٣ منشور على صفحة ٤ من **الجريدة الرسمية** عدد ٤٨ بتاريخ ٢٠٠٧/٧/٢٩.

(2)– رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (٠٨ / ر. ق. ع /م. د / ٩٩) المؤرّخ في ١٩٩٩/٢/٢١ المنشور على صفحة ٤ من الجريدة الرسمية عدد ١٥ بتاريخ ١٩٩٩/٣/٩.

(3)– رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (٠١ / ر. ق. ع / م د / ٠٤) المؤرّخ بتاريخ ٢٠٠٤/٢/٥ المنشور على صفحة ١٦ من **الجريدة الرسمية** عدد ٠٩ بتاريخ ٢٠٠٤/٢/١١.

(4)– رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (١٣/ ر. ق. ع / م د / ٠٢) المؤرّخ في ٢٠٠٢/١١/١٦ المنشور على صفحة ٤ من **الجريدة الرسمية** عدد ٧٦ بتاريخ ٢٠٠٢/١١/٢٤.

- القانون العضوي المتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها الذي تمت المصادقة عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني في ١٩٩٨/٢/٣، ومجلس الأمة في ١٩٩٨/٥/٣ لم تتم إحالته إلى المجلس الدستوري إلا في ١٩٩٨/٥/١٦ [١] مدة الإحالة هي ثلاثة عشر يوماً.

- القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي الذي صادق عليه رئيس المجلس الشعبي الوطني في ٢٠٠٥/٤/١٩، ومجلس الأمة في ٢٠٠٥/٥/١٢، لم تتم إحالته إلى المجلس الدستوري إلا في ٢٠٠٥/٥/٢٨ [٢] مدة الإحالة هي ستة عشر يوماً.

- القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني في ٢٠٠٤/٧/١٢ ومجلس الأمة في ٢٠٠٤/٧/١٧، لم تتم إحالته إلى المجلس الدستوري إلا في ٢٠٠٤/٨/٧ [٣] مدة الإحالة هي إحدى وعشرين يوماً.

- القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله الذي تمت المصادقة عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني في ١٩٩٨/٢/١٣، و مجلس الأمة في ١٩٩٨/٣/٢٥، لم تتم إحالته إلى المجلس الدستوري إلا في ١٩٩٨/٥/٣ [٤] مدة الإحالة هي تسعة وثلاثين يوما.

- القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي الذي تمت المصادقة عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني في ١٩٩٩/١/١٢، ومجلس الأمة – باستثناء خمس مواد – في ١٩٩٩/٣/١٦. والمصادقة على تقرير اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء المتضمن اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، قد تمت من طرف المجلس الشعبي الوطني ثم مجلس الأمة في ٢٠٠٣/١/٢٨. لم تتم إحالته إلى المجلس الدستوري إلا في ٢٠٠٣/٣/١٢ [٥] المدة هي ثلاثة وأربعين يوماً.

فالملاحظ، هو أن هذه المدة في الإحالة إلى المجلس الدستوري غير منضبطة ولا تخضع لحد زمني محدد.

---

(1)– رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (٠٧ / ر. ق. ع / م د /٩٨) المؤرّخ في ١٩٩٨/٥/٢٤ المنشور على صفحة ٦ من الجريدة الرسمية عدد ٣٩ بتاريخ ١٩٩٨/٥/٩.

(2) رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (٠١ / ر. ق ع / م د / ٠٥) المؤرّخ في ٢٠٠٥/٦/١٧ المنشور على صفحة ٣ من الجريدة الرسمية عدد ٥١ بتاريخ ٢٠٠٥/٦/٢٠.

(3)– رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (٠٢ / ر. ق ع / م د /٠٤) المؤرخ في ٢٠٠٤/٨/٢٢ المنشور على صفحة ٣ من الجريدة الرسمية عدد ٥٧ بتاريخ ٢٠٠٤/٩/٨.

(4)– رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (٠٦ / ر ق ع / م د / ٩٨) المؤرّخ بتاريخ ١٩٩٨/٥/١٩ المنشور على صفحة ٩ من الجريدة الرسمية عدد ٣٧ بتاريخ ١٩٩٨/٦/١.

(5)– رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (١٤ /ر. ق ع /م د /٠٣) المؤرخ في ٢٠٠٣/٣/٢٣ المنشور على صفحة ١٥ من الجريدة الرسمية عدد ٢٢ بتاريخ ٢٠٠٣/٣/٣٠.

وتأسيساً على هذه الممارسة وعدم الإنضباط في الإحالة إلى المجلس الدستوري تتأكد أهمية تحديد مدة محددة للإحالة، وأقترح أن تحدد المدة الفاصلة بين تاريخ المصادقة على القانون العضوي من لدن البرلمان وبين تاريخ إحالته إلى المجلس الدستوري في ثلاثة أيام على أكثر تقدير حتى يتسنى تطبيقها.

وبالرجوع إلى قرارات المجلس الدستوري الجزائري الصادرة في الأنظمة الداخلية نجد أن المدة الفاصلة مابين المصادقة على النظام الداخلي أو التعديلات المتعلقة به، والإحالة إلى المجلس الدستوري قد تراوحت – بحسب الحالات – مابين أربعة أيام إلى تسعة وثلاثين يوما فمثلا:

– النظام الداخلي لمجلس الأمة الذي تمت المصادقة عليه في ٢٠٠٠/١١/٢٨ لم تتم إحالته إلا في ٢٠٠٠/١٢/٢ [١]. مدة الإحالة هي أربعة أيام.

– النظام الداخلي لمجلس الأمة الذي تمت المصادقة عليه في ١٩٩٨/١/٢٢ لم تتم إحالته إلا في ١٩٩٨/١/٢٧[٢] مدة الإحالة هي خمسة أيام.

– النظام الداخلي لمجلس الأمة الذي تمت المصادقة عليه في ١٩٩٩/١٠/٢٦ لم تتم إحالته إلا في ١٩٩٩/١١/٣ [٣] مدة الإحالة هي ثمانية أيام.

– النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الذي تمت المصادقة عليه في ٢٠٠٠/٣/٢٥، لم تتم إحالته إلى المجلس الدستوري إلا في ٢٠٠٠/٤/٢٤ [٤] مدة الإحالة هي ثلاثين يوما.

– النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الذي تمت المصادقة عليه في ١٩٨٩/١٠/٢٩ لم تتم إحالته إلى المجلس الدستوري إلا في ١٩٨٩/١٢/٦[٥] مدة الإحالة هي تسعة وثلاثين يوماً

فالملاحظ كذلك، هو أن هذه المدة في الإحالة إلى المجلس الدستوري غير منضبطة ولا تخضع لحد زمني محدد. فيصبح من حق المرجع المختص بالإحالة، تقديم المراجعة أمام المجلس الدستوري دون التقيد بأجل محدد، وهذا يعني أن تقديم المراجعة أمام المجلس الدستوري

---

(1)– رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (١١ / ر. ن. د/ م د/٢٠٠٠) المؤرّخ في ٢٠٠٠/١٢/٦ المنشور على صفحة ٣ من الجريدة الرسمية عدد ٧٧ بتاريخ ٢٠٠٠/١٢/١٧.
(2)– رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (٠٤ / ر. ن. د/م د/٩٨) المؤرّخ في ١٩٩٨/٢/١٠ المنشور على صفحة ٢٢ من الجريدة الرسمية عدد ٢٢ بتاريخ ١٩٩٨/٢/١٨.
(3)– رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (٠٩ / ر. ن. د /م د/٩٩)، مؤرّخ في ١٩٩٩/١١/٢٢، منشور على صفحة ٣ من الجريدة الرسمية عدد ٨٤، بتاريخ ١٩٩٩/١١/٢٨.
(4)– رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (١٠/ ر. ن.د /م د /٢٠٠٠)، مؤرَخ في ٢٠٠٠/٥/١٣، منشور على صفحة ٣ من الجريدة الرسمية عدد ٤٦ بتاريخ ٢٠٠٠/٧/٣٠.
(5)– رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (٣– ق. ن. د – م د – ٨٩)، مؤرخ في ١٩٨٩/١٢/١٨ منشور على صفحة ١٤٩٢ من الجريدة الرسمية عدد ٥٤، بتاريخ ١٩٨٩/١٢/٢٠.

متوقف على إرادة جهات الإخطار. وقد حدث أن استغرقت مدة إحالة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني إلى المجلس الدستوري مدة تسعة وثلاثين يوماً.

وتأسيساً على هذه الممارسة تتأكد أهمية الضبط والتأطير لمدة إحالة النظام الداخلي أوالتعديلات المدخلة عليه إلى المجلس الدستوري، وأقترح أن تحدد المدة الفاصلة بين تاريخ إقراره من لدن المجلس المعني وبين تاريخ إحالته إلى المجلس الدستوري في يومين من أيام العمل على أكثر تقدير. وهذا يرجع إلى أهمية النظام الداخلي لغرفتي البرلمان. فالبرلمان يجب أن يعمل طبقاً لنظامه الداخلي، وقبل فصل المجلس الدستوري في مطابقة هذا النظام للدستور فإن البرلمان لا يمكنه الشروع في العمل به.

ولكن ماهو مصير القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان أوالتعديلات المدخلة عليها إذا لم تخضع للرقابة السابقة من طرف المجلس الدستوري الجزائري ؟

لم ينص الدستور الجزائري والنظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري على مصير القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان أوالتعديلات المدخلة عليها إذا لم تخضع للرقابة السابقة، وعليه أرى بأن إخضاع كل من القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان أوالتعديلات المدخلة عليها للرقابة السابقة من قبل المجلس الدستوري هو من إجراءات الإصدار وعدم اللجوء إليه يؤدي بهذا القانون أو ذاك النظام إلى الإبطال لمخالفته الدستور.

وإن لم يحدّد المشرع الدستوري الجزائري مدة معينة لإحالة القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان إلى المجلس الدستوري، إلا أنه حدّد المهلة القانونية التي يتوجب خلالها على المجلس الدستوري أن يصدر رأيه فيها. وهي عشرين يوماً الموالية لتاريخ الإخطار من أحد المراجع المختصة بالإحالة(١). ويبدأ سريان هذه المدّة من تاريخ تسجيل المراجعة في قلم المجلس الدَستوري(٢). فحين حدّدها المشرّع الدستوري الفرنسي بشهر وللحكومة أن تطلب في حالة الإستعجال قصرها على ثمانية أيام (٣).

---

(1)– تنص المادة (٢/١٦٧) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ على أنه: (يتداول المجلس الدستوري في جلسة مغلقة، ويعطي رأيه أو يصدر قراره في ظرف العشرين يوما الموالية لتاريخ الإخطار).

(2)– تنص المادة (١٠) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري على أنه:(تسجل رسالة الإخطار لدى الأمانة العامة للمجلس الدستوري في سجل الإخطار ويسلم إشعار بإستلامها. يشكل التاريخ المبين في إشعار الإستلام بداية سريان الأجل المحدد في المادة (١٦٧) من الدستور).

(3)- Art (61/٣) de la constitution Française (Dans les cas prévus aux deux alinéas précédents, le Conseil constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours).

ونظرا للإستعجال الذي قد يتطلبه البدء في تطبيق القانون العضوي والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان، وتجنباً لتطبيق مخالف للدستور وبناء عليه فإننا نقترح أن ينص المشرع الدستوري الجزائري على حق كل من الحكومة والبرلمان عند الإستعجال في طلب تخفيض مدة بت المجلس الدستوري من عشرين يوما إلى ثمانية أيام. حيث إن أحوالاً كثيرة، في فترات مختلفة تضطر الحكومة والبرلمان إلى تطبيق القانون العضوي والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان أوالتعديلات المدخلة عليه بحسب الحالة، خاصة باعتبار أن العمل بهما لا يجوز إلا بعد أن يصرح المجلس الدستوري بمطابقتهم لأحكام الدستور.

وفي الأخير وبعد عرض شروط تقديم المراجعة الإلزامية أمام المجلس الدستوري ينتهي بنا القول أن المجلس الدستوري الجزائري لا يشرع في فحص دستورية القوانين العضوية والأنظمة الدّاخلية للبرلمان إلا بناء على إحالة إلزامية من قبل رئيس الجمهورية في الحالة الأولة ومن قبل هذا الأخير ورئيسي غرفتي البرلمان في الحالة الثانية. وما تجدر الإشارة إليه أن هذه الإحالة جاءت قاصرة وخاصة من خلال حرمان أعضاء البرلمان من إحالة الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان. فالحاجة إلى توسيع دائرة الذين يخول لهم حق ممارسة الإجراءات التي تضمن الحفاظ على التوازنات السياسية وتصون حقوق الأعضاء داخل البرلمان تبدو ضرورية، فهذا مقصد من المقاصد الأساسية لإحداث المجلس الدستوري، ولن يتم هذا إلا إذا كان حق طلب فحص دستورية النظام الداخلي للبرلمان مكفولاً لأعضاءه دون قيد أو شرط.

المطلب الثاني: الأثار المترتبة على تقديم المراجعة الإلزامية أمام المجلس الدستوري

بعد إجراءات تحريك المراجعة السابقة أمام المجلس الدستوري فيما يتعلق بمطابقة مشاريع كل من القانون العضوي والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان للدستور، ينعقد المجلس الدستوري للفصل في مدى مطابقتهما للدستور من الناحية الشكلية والموضوعية.

و سنحاول مناقشة الرأي الصادر عن المجلس الدستوري من حيث الشكل (الفرع الأول)، على أن نتناول الرأي الصادر عن المجلس الدستوري في الموضوع (الفرع الثاني).

الفرع الأوّل: الرأي الصادر عن المجلس الدستوري في الجوانب الشكلية للمشروع

قبل أن يفصل المجلس الدستوري في دستورية مشاريع القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان من الناحية الموضوعية عليه التحقق أولاً من أن كل منهما غير مشوب بعيب من العيوب الشكلية. والتي تتجسد في الخروج على قواعد الإختصاص أوعدم مراعاة قواعد الشكل و الإجراءات التي يقتضيها صدور القانون والمقررة في الدستور. فالقانون الذي يخالف

الشكل من إختصاص أوإجراءات لن تكون له صفة القانون أصلاً وقيمته فيعتبر هو والعدم سواء[١].

وهذا ما سيكون محور هذا الفرع، حيث سيتم مناقشة القرار الصادر عن المجلس الدستوري في مدى دستورية مشاريع القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان من حيث الإختصاص في (نقطة أولى)، بينما نخصّص (النقطة الثانية) لدراسة القرار الصادر عن المجلس الدستوري في مدى دستورية مشاريع القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان من حيث الإجراءات.

أولاً: الرأي الصادر عن المجلس الدستوري في مدى دستورية مشاريع القوانين العضوية والأنظمة الدّاخلية للبرلمان من حيث الإختصاص

سنحاول مناقشة عدم الإختصاص في إصدار القوانين العضوية في نقطة (١)، على أن نتناول عدم الإختصاص في إصدار الأنظمة الداخلية للبرلمان في نقطة (٢).

١- عدم الإختصاص في إصدارالقوانين العضوية:

يعدّ الإختصاص من أهم العناصر التي يرتكز عليها القانون العام، ويقصد به القدرة على القيام بإجراء أو اتخاد تصرف ما، وعلى ذلك يقصد بعدم الإختصاص عدم المقدرة من الناحية القانونية على إتخاد تصرّف معين نتيجة لإنتهاك ومخالفة القواعد المحددة لإختصاص السلطة صاحبة التصرف، وترتبط تلك الفكرة في المجال الدستوري بمبدأ الفصل بين السلطات، وتعتبر وليدة له، إذ يهذف هذا المبدأ إلى توزيع وظائف الدّولة على سلطات ثلاث تختص كل منها بوظيفة محددة على نحو يكفل تحديد المسؤوليات وعدم التدخل فيما بين هذه السلطات [٢].

وتجد الإختصاصات الدستورية مصدرها في صلب الدستور، بحيث لا يجوز أن يباشر الإختصاص إلا من الجهة التي حددها. فلا يجوز لسلطة منحها الدستور إختصاصا معينا أن تفوّض غيرها في ممارسة هذا الإختصاص إلا بناء على نص صريح فيه، ويجب أن يكون النص الذي أجاز التفويض له نفس مرتبة النص الذي حدد الإختصاص، ومن فوّض بموجب نص لا يجوز له أن يفوض غيره فيما فوض فيه فيقوم بالإجراء شخصيا إلا إذا أقره المشرّع صراحة ولا بد من أخذ موافقة الأصيل[٣].

([1])- شيحا، إبراهيم عبد العزيز و عبد الوهاب، محمد رفعت (١٩٩٨)، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، رقم الطبعة لا يوجد، مكان النشر لا يوجد، الناشر لا يوجد، ص ٥١٤.

([2])- المفرجي، إحسان حميد (٢٠٠٨)، **القضاء الدستوري وتجربته في مملكة البحرين**، رقم الطبعة لا يوجد، البحرين: مطبعة جامعة البحرين، ص ٢٤٠- ٢٤١.

([3])- الشاعر، رمزي (٢٠٠٣)، **القضاء الدستوري في مملكة البحرين – دراسة مقارنة** – رقم الطبعة لا يوجد، القاهرة: دار النهضة العربية، ص ٤٦٠.

والأصل أن السلطة التشريعية هي التي تقوم بمهمة التشريع، ولا يجوز الخروج على هذا الأصل إلا بنص صريح في الدستور. كما أن السلطة التنفيذية تتولى أعمال التنفيذ ولا يجوز لها أن تتدخل في أعمال التشريع إلاّ إذا منحها الدستور هذا الحق. وعلى ذلك يرتكز عيب عدم الإختصاص في المجال الدستوري على مخالفة السلطة المختصة بالتشريع سواء كانت البرلمان أم رئيس الدولة في الحالات التي يقرر له فيها الدستور اختصاصات تشريعية لقواعد الإختصاص التي يرسمها الدستور[١].

وتوصم النصوص بعيب عدم الإختصاص، إذا خرجت عن محدّدات أو عناصر أربعة تقوم عليها فكرة الإختصاص وهي عنصر شخصي وموضوعي وزماني ومكاني.

أ- **عدم الإختصاص الشخصي (العضوي) في إصدار القوانين العضوية:**

يقصد بالعنصر الشخصي في إصدار التشريع أن يقوم بالتشريع السلطة المختصة والتي حدّدها الدستور، وهي في غالب الأحيان السّلطة التشريعية، وفي بعض الأحيان بصفة استثنائية رئيس الدولة وعلى ذلك لا يجوز لأي سلطة أخرى ممارسة التشريع، وإلا كان ذلك إغتصاباً للسلطة يؤد بالتشريع إلى الإنعدام [٢].

ويتولىّ السلطة التشريعية في ظل الدستور الجزائري، برلمان يتكون من غرفتين وهما: المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه وهذا ما أكدته المادة (٩٨) من الدستور. وهو صاحب الإختصاص الأصيل في إصدار القوانين العضوية بموجب المادة (١٢٣) من الدستور[٣].

وإلى جانب السلطة التشريعية صاحبة الإختصاص الأصيل في سنّ القوانين، فإن الدستور قد جعل لرئيس الجمهورية دورا كذلك في العملية التشريعية، وهو دور لا يقتصر على إصدار القانون، أو الإعتراض عليه وإنما يتّسع ليتضمّن سلطة إصدار تشريعات معينة بصفة استثنائية كإصدار تشريعات بأوامر إستناداً إلى المادة (١٢٤) من الدستور في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان أو في الحالة الإستثنائية موضوع المادة (٩٣) من الدستور، أو إستناداً إلى المادة (٦/١٢٠) من الدستور في حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في

---

(1)- الكواري، سالم محمد سالم (٢٠٠٤)، **المحكمة الدستورية في مملكة البحرين**، ط ١، البحرين: الناشر لا يوجد، ص ٢٠٥.

(2)- جعفر، محمد أنس قاسم (١٩٩٨)، **الرقابة على دستورية القوانين - دراسة مقارنة تطبيقية** - رقم الطبعة لا يوجد، القاهرة: دار النهضة العربية، ص ٤٩- ٥٠.

(3)- تنص المادة (١٢٣) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ على أنه: (إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية...).

المدّة التي حدّدها الدّستور وهي ٧٥ يوما [1] أو إصدار أوامر تشريعية في حالة التفويض التشريعي طبقا للمادة (٥٨) من دستور ١٩٦٣.

ويترتب على ذلك أنه يتعين أن تتولىّ التّشريع السلطة المختصة به سواء تمثلت في البرلمان بصفة أصلية أم رئيس الجمهورية بصفة استثنائية، ولا يجوز لأيّة سلطة أن تصدر تشريعا جعل الدستور إصداره من إختصاص سلطة أخرى وليس للسلطة المختصة بإصدار التشريع أن تتنازل عن هذا الإختصاص أو تفوّض فيه سلطة أخرى إلا إذا أعطاها الدستور نفسه هذا الحق [2].

وتطبيقاً لذلك، إذا ما أصدر رئيس الجمهورية أوامر تشريعية استناداً إلى المادة (٥٣) من دستور١٩٦٣ بدون تفويض من البرلمان، أو صدرت هذه الأوامر التشريعية بعد نهاية المدة المحدّدة في قانون التفويض الصادر من الغرفتين، فإن هذا التشريع الذي صدر على أساسه يعتبر غير دستوري، ويكون مشوبا بعيب عدم الإختصاص الدستوري لصدوره من سلطة غير مختصة بالتشريع.

وإذا كان الدستور الجزائري قد أعطى لرئيس الجمهورية في المادة (١٢٤) من الدستور سلطة إصدار أوامر تشريعية فإنه قد اشترط أن يكون ذلك في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان أو في الحالة الإستثنائية المذكورة في المادة (٩٣) من الدستور. فإذا صدرت هذه الأوامر التشريعية دون إلتزام بهذا القيد شابها عيب عدم الإختصاص.

فلو صدر قانون عضوي عن مجلس الوزراء، فإنه يكون معيب بعيب عدم الإختصاص لأنه لم يصدر من السلطة التي حددتها المادة (١٢٣) من الدستور وهي السلطة التشريعية. وإذا صدر قرار جمهوري ينظم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، فإنه يكون غير دستوري لمخالفته نص المادة (١/١١٥) من الدستور التي اشترطت أن يكون ذلك كله بقانون عضوي.

هذا وقد يكون عيب عدم الإختصاص الشخصي ظاهراً وقد يكون خفياً، كما إذا صدر التشريع من قبل السلطة المختصة بسنه دستوريا، ثم تبين أن هذه السلطة قد نشأت على خلاف

([1])– بوضياف، عمار (٢٠٠٧)، **المدخل إلى العلوم القانونية – النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في التشريع الجزائري**– ط٣، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، ص ١٥٦.

([2])– عبد الله، عبد الغني بسيوني (١٩٩٧)، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، رقم الطبعة لا يوجد، القاهرة: منشأة المعارف، ص ٧٨٨.

أحكام الدستور، أي شابها عيب دستوري في تكوينها يستدعي بحث الأثر المترتّب على ما تصدره من تشريعات [١].

وإذا كان مؤدى العنصر الشخصي في الإختصاص أن تتولّى التشريع السلطة التي خصها الدستور به دون أن تملك النزول عن إختصاصها مالم ينظم الدستور نفسه هذا النزول، وإذا تم النزول فإنه يتم لفترة محددة وبظوابط يتوجب مراعاتها كما هو الحال في التفويض التشريعي. وهذا ما نصت عليه المادة (٥٨) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٦٣ والحلول.

فالتفويض يستمد أساسه من الدستور وهو استثناء من الأصل فلا يتوجب التوسع فيه، وإذا تم عُدّ نزولا عن الإختصاص لمن فوض القيام بالعمل المفوّض ويتوجب أن يخضع للضوابط التي نصّ عليها الدستور وإلا عدّ ما يصدر من تشريعات مخالفا للدستور من حيث العنصر الشخصي في الإختصاص [٢].

ومن البديهي فإن السلطة التشريعية حين تفوض السلطة التنفيذية في الموضوعات التي حددها قانون التفويض فإن مباشرة الإختصاصات المفوّضة تكون مقصورة على السلطة التنفيذية تطبيقا لفكرة العنصر الشخصي في ممارسة الإختصاص وبالتالي لا تملك السلطة التنفيذية التنازل عن اختصاصها هذا لغيرها وتفويضه فيه لأن القاعدة أن الإختصاصات المفوضة لا تقبل التفويض[٣].

وبالمقابل، إذا كان الدّستور لا يجيز للبرلمان أن يفوّض بعض إختصاصاته التشريعية إلى سلطة التنفيذ تم قام البرلمان بتفويض الأخيرة بمباشرة هذه الإختصاصات، وقامت هذه السلطة بالتالي بوضع بعض القوانين استنادا لهذا التفويض، فتعتبر بالتالي هذه القوانين غير دستورية نظرا لصدورها من جهة غير مختصة [٤].

أما الحلول فيتحقق إذا تغيب صاحب الإختصاص الأصيل فيه أو قام لديه مانع يحول دون مباشرته لإختصاصه، فحينئذ يحلّ محله في ممارسة اختصاصه من عيّنه الدّستور لذلك، وتكون سلطاته هي ذات سلطات الأصيل بعكس المفوّض إليه الذي تقتصر سلطاته على ما فوّض فيه. وهذا الحلول لا مجال له إلا إذا نظّمه الدستور صراحة. فإذا سكت عنه فإن الحلول عندئذ يكون

(1)– المفرجي، **القضاء الدستوري وتجربته في مملكة البحرين**، ص ٢٤٤.
(2)– الكواري، **المحكمة الدستورية في مملكة البحرين**، ص ٢٠٧.
(3)– المفرجي، **القضاء الدستوري وتجربته في مملكة البحرين**، ص ٢٤٤.
(4)– قباني، بكر (بدون سنة)، **دراسة في القانون الدستوري**، القاهرة: دار النهضة العربية، رقم الطبعة لا يوجد، ص ١١١–١١٢.

مستحيلا قانونا[١] ومثال ذلك ما نصت عليه المادة (٨٨) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦[٢] والتي بمقتضاها يتولّى رئيس المجلس الدستوري مهام رئيس الدولة في حالة إقتران استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته بشغور رئاسة مجلس الأمة. ويتضح من هذا النص أنه يجري إعمال الحلول في الإختصاص بالتشريع في هذه الحدود التي تضمنها النص ولا يشمل سوى اختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية.

ويترتب على ذلك أنه لا يجوز لأية سلطة أو عضو آخر أن يصدر قوانين عضوية جعل الدستور إصدارها من إختصاص البرلمان بصفة أصلية ورئيس الجمهورية بصفة إستثنائية، وليس للسلطة التشريعية المختصة بإصدار القانون العضوي أن تتنازل عن هذا الإختصاص أو تفوض فيه إلى سلطة أو عضو آخر إلا إذا أعطاها الدستور هذا الحق، فإذا صدر القانون العضوي خلافاً لهذه القواعد فإنه يكون غير دستوري وتكون السلطة التي أصدرته قد اغتصبت سلطة التشريع من الجهة التي حدّدها الدستور لممارسة هذا الإختصاص. ويعتبر التشريع الصادر نتيجة لذلك منعدماً يتعين إبطاله من طرف المجلس الدستوري كونه صادراً من سلطة غير مختصة.

بقي أن نشير إلى أنه وإلى غاية ٢٠١١ لم يصدر المجلس الدستوري الجزائري أي رأي يتعلق بعدم دستورية القوانين العضوية لمخالفتها قواعد الإختصاص. وهذا إن دل على شيء فإنه يدل على مدى إلتزام السلطات الجزائرية بالقواعد الدستورية المتعلقة بالإختصاصات.

ب- عدم الإختصاص الموضوعي في إصدار القوانين العضوية:

يأتي بحث العنصر الموضوعي في الإختصاص في مرحلة تالية لبحث العنصر الشخصي، أي بعد التأكد من أن التشريع محل الطعن قد صدر من السلطة المختصة به. ويتصل الإختصاص الموضوعي بموضوع التشريع ومادته ومفاده أن السلطة المختصة بالتشريع قد مارست اختصاصها التشريعي في الموضوع الذي أسنده إليها الدستور، وإلا كان التشريع مخالفا للدستور لتخلف العنصر الموضوعي في الإختصاص [٣].

ويقصد بالعنصر الموضوعي في الإختصاص التشريعي أن تلتزم السلطة المنوط لها التشريع بالحدود الموضوعية التي حجزها لها الدستور عند إصدارها هذا التشريع[٤]. وعلى

([1])- الكواري، **المحكمة الدستورية في مملكة البحرين**، ص ٢٠٧-٢٠٨. و المفرجي، **القضاء الدستوري وتجربته في مملكة البحرين**، ٢٤٤-٢٤٥.

([2])- تنص المادة (٧/٨٨) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ على أنه: (وإذا اقترنت استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته بشغور رئاسة مجلس الأمة... يتولى رئيس المجلس الدستوري مهام رئيس الدولة...).

([3])- الشاعر، **القضاء الدستوري في مملكة البحرين – دراسة مقارنة** – ص ٤٦٤.

([4])- جعفر، **الرقابة على دستورية القوانين – دراسة مقارنة** – ص ٥١.

ذلك يقع عدم الإختصاص الموضوعي في حالة خروج التشريع على نطاق الموضوع الذي حدّده الدستور أو عدم إلتزامه بالحدود التي رسمها رغم إصداره من السلطة المختصة التي عهد إليها الدستور بهذا الإختصاص(١).

وقد جعل المشرع الدستوري الجزائري إختصاص البرلمان في إصدار القوانين العضوية محدّدا على سبيل الحصر في المادة (١٢٣) من الدستور(٢). وكذلك بموجب مواد أخرى متناثرة في التعديل الدستوري لسنة ١٩٩٦ منها المادة (٣/٨٩)، (٩٢)، (١٠٨)، (١١٢)، (١١٥)، (١٥٣)، (١٥٧)، (١٥٨). وقد وضعت هذه النصوص الضوابط وبينت الحدود التي يتعين على البرلمان الإلتزام بها ومراعاتها عند إصداره القوانين العضوية. فإذا ماتجاوزت القوانين العضوية هذه الحدود وانتهكت تلك الضوابط فإنّها تكون مشوبة بعدم الإختصاص الموضوعي. فقيام البرلمان بوضع قوانين عضوية في غير هذه المسائل تصبح معه هذه القوانين غير دستورية.

كذلك الشأن في حالة قيام البرلمان بإصدار قانون عادي يتضمن تنظيم الأمور التي نص الدستور على تحديدها بموجب قانون عضوي فإن هذا القانون يكون معيبا بعدم الإختصاص الموضوعي يستوجب الحكم بعدم دستوريته. ومن هذا القبيل أحالت المادة (١١٥) من الدستور إلى القانون العضوي لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة فإذا تم تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بموجب قانون عادي سيكون غير دستوري.

كما يظهر كذلك عدم الإختصاص الموضوعي عندما تمارس السلطة التنفيذية اختصاصاتها التشريعية الإستثنائية، حيث تكون مهمتها في هذا المجال محدّدة بنصوص دستورية، باعتبارها مهمة استثنائية أملتها ظروف واعتبارات معينة لا يجوز التشريع في غيرها أو الخروج على المجال المحدّد لها. فإذا ما تعدّت السلطة التنفيذية المجال المحدّد لها في الدستور فإن ما يصدر عنها يعتبر مشوباً بعيب عدم الدستورية لتخلف العنصر الموضوعي في الاختصاص (٣). وينطبق ذلك على الأوامر التشريعية التي نصت عليها المادة (١٢٤) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦. فلا يجوز لرئيس الجمهورية إصدارها بغير مراعاة الضوابط والقيود التي يتطلبها

(1)- عبد الله، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، ص ٧٨٩.

(2)- تنص المادة (١٢٣) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ على أنه: (إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية: تنظيم السلطات العمومية، وعملها، نظام الإنتخابات، القانون المتعلق بالأحزاب السياسية، القانون المتعلق بالإعلام، القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي، القانون المتعلق بقوانين المالية، القانون المتعلق بالأمن الوطني).

(3)- الشاعر، **القضاء الدستوري في مملكة البحرين – دراسة مقارنة** – ص ٤٦٥.

الدستور في تلك الحالات وإلا وقع العمل التشريعي في حرمة المخالفة الدستورية التي تنال من سلامة العنصر الموضوعي في ممارسة الإختصاص التشريعي.

ج- **العنصر الزمني:**

يقصد بالعنصر الزمني في تحديد الإختصاص أن يكون الدستور قد وضع قيداً زمنياً لممارسة الإختصاص التشريعي، من قبل السلطة التشريعية أو من قبل السلطة التنفيذية، فإذا لم تراعي السلطة القائمة على سن التشريع هذا القيد الزمني وأصدرت التشريع في وقت لم يكن لها فيه حق ممارسة هذا الإختصاص كان التشريع مخالفا للدستور لتخلف العنصر الزمني في الإختصاص[١].

ومن الفروض التي يتحقق فيها تخلّف العنصر الزمني في الإختصاص إقرار السلطة التشريعية لقانون عضوي بعد حلّها أو انتهاء مدّتها المحدّدة في الدستور، أو أن يصدر تشريعا في حالة التفويض التشريعي بعد انتهاء المدّة الزمنية المحدّدة لممارسة هذا التفويض، إذ أن الهذف من تحديد مدّة التفويض هو وضع قيد زمني لممارسة هذا الإختصاص الإستثنائي من جانب السلطة التنفيذية في الوقت المحدّد لقيام مقتضياته ودواعيه[٢]. أو أن يصدر رئيس الجمهورية الأوامر التشريعية بعد انتهاء الحالة الإستثنائية موضوع المادة (٩٣) من الدستور الجزائري[٣]، أو أن يصدر رئيس الدولة تنظيما بعد انتهاء ولايته ولو تناول هذا الأخير تنظيم موضوع يدخل أصلا في اختصاص رئيس الجمهورية.

فكل زمن يقيّد به الدستور صاحب الإختصاص يتوجب إلتزام حدوده حتى يكون التشريع أو التنظيم الصادر عن صاحب الإختصاص صحيحا وإلاّ جاز الطعن فيه بعدم الدستورية لمخالفة الإختصاص في جانبه الزمني مما يتحقق معه رقابة المجلس الدستوري.

د – **العنصر المكاني:**

قد ينعقد الإختصاص لسلطة معيّنة ويتحدّد مكان معين لممارسة هذا الاختصاص من جانب هذه السلطة. فإذا مارست إحدى السلطات الإختصاص التشريعي الذي أوكله إليها الدستور خارج النطاق المكاني المحدّد دستوريا لممارسته، فإن التشريع الذي يصدر في هذه الحالة يكون غير دستوري لمخالفته قواعد الإختصاص المكاني[٤].

---

[1]- المفرجي، **القضاء الدستوري وتجربته في مملكة البحرين**، ص ٢٤٧.
[2]- الشاعر، **القضاء الدستوري في مملكة البحرين – دراسة مقارنة** – ص ٤٦٦.
[3]- تنص المادة (٩٣) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ على أنه: (يقرر رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية إذا كانت البلاد مهدّدة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسّساتها الدّستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها).
[4]- الشاعر، **القضاء الدستوري في مملكة البحرين – دراسة مقارنة** – ص ٤٦٦-٤٦٧.

وفي هذا الشأن لم يحدد الدستور الجزائري مكاناً معيناً لممارسة السلطة التشريعية أعمالها، ولكن جرت العادة على ممارسة الإختصاص التشريعي في مقر البرلمان في عاصمة الدولة الجزائرية. وبالمقابل نجد الدستور المصري قد حدّد مكاناً معيناً لممارسة السلطة التشريعية لأعمالها، وهذا ما أوضحته المادة (١٠٠) منه[١]. فمجلس الشعب المصري مقيد بعقد جلساته في مدينة القاهرة، ولا يجوز له عقدها خارج هذا النطاق المكاني، وإلاّ كان التشريع منعدماً وأصبح حقيقاً بالحكم عليه بعدم الدستورية، إلاّ في حالة الظروف الإستثنائية وبناء على طلب رئيس الجمهورية أو بأغلبية أعضاء مجلس الشعب.

إن عدم تحديد مكان معين لممارسة السلطة التشريعية إختصاصها بالتشريع لا يثير مشكلة بالنسبة للدول البسيطة، في حين حدوث حالات عدم الإختصاص في ظل الدول الاتحادية المركبة أمر تزداد احتمالاته باعتداء دولة الإتحاد على الاختصاصات الثابتة والمعترف بها دستوريا للدويلات والأقاليم الأعضاء فيها [٢].

٢- عدم الإختصاص في إصدار الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان:

يعتبر مبدأ الإستقلالية التنظيمية للبرلمان والذي يتيح له إمكانية تنظيم عمله الداخلي وضبطه أهم مظاهر الفصل بين السلطات، الذي تبناه المشرع الدستوري الجزائري في دستور ١٩٨٩ والذي بموجبه تختص كل غرفة من غرفتي البرلمان بوضع نظامها الداخلي كما تختص كذلك بإقراره والتصديق عليه دون تدخل أي منهم في الغرفة الأخرى وذلك عملا بأحكام المادة (٣/١١٥) من الدستور الجزائري [٣] وإلا كان النظام مشوبا بعيب عدم الإختصاص الشخصي.

والهدف من استقلالية كل غرفة في وضع نظامها الداخلي هو إتاحة المجال للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في ضبط نظامهما الداخلي بكل حرية بعيداً عن تدخل السلطة التنفيذية في هذا المجال الخاص بالمسائل المتعلقة بالسلطة التشريعية وهذا ما يكرّس مبدأ الفصل بين السلطات.

([1])- تنص المادة (١٠٠) من الدستور المصري لسنة ١٩٧١ على أنه: (مدينة القاهرة مقر مجلس الشعب، ويجوز في الظروف الإستثنائية أن يعقد جلساته في مدينة أخرى بناء على طلب رئيس الجمهورية أو أغلبية أعضاء المجلس، واجتماع مجلس الشعب في غير المكان المعد له غير مشروع والقرارات التي تصدر فيه باطلة). تقابلها المادة (٧٧) من دستور البحرين التي تنص على أنه: (كل إجتماع يعقده مجلس الشورى أو مجلس النواب في غير الزمان والمكان المقررين لإجتماعه يكون باطلا، وتبطل القرارات الصادرة عنه).

([2])- عفيفي، مصطفى محمود (١٩٩٠)، **رقابة الدستورية في مصر والدول الأجنبية - دراسة تحليلية مقارنة لأنظمة الرقابة في الدساتير المعاصرة** - ط١، القاهرة، مكتبة سعيد رأفت، ص ٢٣.

([3])- تنص المادة (٣/١١٥) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ على أنه: (يعدّ المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة نظامهما الداخلي ويصدقان عليهما).

أما فيما يتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة فقد أحال الدستور إلى القانون العضوي لتحديد ذلك. وفيما يخص ميزانية الغرفتين والتعويضات التي تدفع للنواب وأعضاء مجلس الأمة فقد أحال إلى القانون العادي لتحديد ذلك [١].

إن الإحالة إلى القوانين العضوية لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة وإلى القوانين العادية لتنظيم ميزانيتهما والتعويضات التي تدفع للنواب وأعضاء مجلس الأمة يثير تساءل يتمحو حول معرفة مرتبة الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان بالنسبة لكل من القوانين العضوية والقوانين العادية ؟

إذا كان المشرع الدستوري الجزائري قد جعل النظام الداخلي والقوانين العضوية في منزلة واحدة من حيث وجوب خضوعهما للرقابة الإلزامية من طرف المجلس الدستوري [٢] ذلك أنهما يشتركان في طبيعتهما الدستورية، فالنظام الداخلي وإن كان يعتبر وفق المفهوم الموضوعي من القوانين ذات الطبيعة الدستورية لكونه ينظم جانباً من النظام السياسي للدولة، فإنه رغم ذلك يبقى أقل منزلة من القانون العضوي باعتبار أن الدستور لم يجعله ضمن القوانين العضوية التي أوردها على سبيل الحصر، فالقوانين العضوية وفقا للمفهوم الشكلي هي التي يقرر الدستور بأنها كذلك.

وبناء عليه لم تبقى المطابقة مقتصرة على أحكام الدستور فقط، بل تعدتها لتشمل كل القوانين العضوية المنبثقة عن الدستور[٣]. وهذا ما أكّده المجلس الدستوري الجزائري في رأيه الصادر في ١٩٩٩/١١/٢٢ والذي قضى فيه أن مجلس الأمة باستعماله مصطلح إختصاصات في المادة (١/٢٠) من النظام الداخلي لم يعبر بأمانة عن المصطلح الوارد في المادة (٢/١٣) من القانون العضوي رقم ٩٩-٠٢ المؤرخ في ١٩٩٩/٣/٨ الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة [٤]. وهذا ما أكده كذلك المجلس الدستوري الفرنسي في قراراه الصادرة بتاريخ ٢٤ /١٩٥٩/٠٦[٥]. وبالتالي فكل تزيّد على القانون العضوي يعتبر مخالفة للدستور.

([1])- حسب المادة (١/١١٥-٢) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦.
([2])- أنظر في ذلك المادة (٢/١٦٥-٣) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦.
([3])- المدور، **القيمة القانونية للنظام الداخلي للبرلمان**، المنشور على الموقع التالي: Au. Jurispedia.org
([4])- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (٠٩/ر.ن.د/م د/٩٩) المؤرخ في ١٩٩٩/١١/٢٢ المنشور على صفحة ٣ من الجريدة الرسمية عدد ٨٤ بتاريخ ١٩٩٩/١١/٢٨. والمتعلق بمراقبة مطابقة النّظام الداخلي المعدّل والمتمّم لمجلس الأمة للدّستور.
([5]) - Décision n° 59-2 DC du 24 juin 1959. Journal officiel du 3 juillet 1959, p.6642.

أما فيما يتعلق بوضع النظام الداخلي بالنسبة للقوانين العادية فنجد أن الدستور الجزائري و النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري وإجتهاداته لم يوضح مكانة النّظام الداخلي للبرلمان بالنسبة للقوانين العادية، وهذا بخلاف اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي الذي يدخل ضمن نطاق القواعد التي يجب أن لا يخالفها مقتضيات النظام الداخلي قواعد القانون العادي كذلك (١).

وترتيباً على ما سبق، يتبين أن وضع النظام الداخلي لغرفتي البرلمان في سلم تدرّج القواعد القانونية، يكون في مرتبة أدنى من الدستور والقوانين العضوية والعادية. وعليه نرى ضرورة خضوع الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان لمطابقة القوانين العضوية والقوانين العادية، ناهيك عن مطابقتها للدستور كذلك، فيجب أن لا تتجاوز الصلاحيات التي نصت عليها هذه التشريعات. وإلا كنا أمام عدم الإختصاص وبالتالي يحكم على النظام الداخلي بأنه غير دستوري.

أما فيما يخص المواضيع التي يعالجها النظام الداخلي لكل غرفة من غر فتي البرلمان نجدها تعالج أموراً متعلقة بالسلطة التشريعية بتنصيب المجلس وسيره وواجبات النائب ومهام رئيس المجلس واختصاصات اللّجان وتنظيمها وسيرها. أي استقلالية هذه السلطة عن باقي السلطات الأخرى. فالبرلمان هو سيد نظامه الداخلي يقنن لنفسه ويضع جدول أعماله ولا يتأنى في استخدام هذا الحق للقفز على أحكام الدستور من خلال ما يخدمه من قوانين وما يعطيه بواسطتها الصدارة على الهيئات والمؤسسات الدستورية الأخرى، بل وحتى ما يتعلق ببعض الإمتيازات الخاصة بأعضائه (٢).

ثانياً: الرأي الصادر عن المجلس الدستوري في مدى دستورية مشاريع القوانين العضوية من الناحية الإجرائية (٣)

لا يكفي أن يصدر القانون العضوي طبقا لقواعد الإختصاص المحددة في الدستور حتى يكون دستوريا، وإنما يجب أيضاً أن يكون مستوفياً "للشكل" الذي تطلبه الدستور، المتمثل بصفة أساسية في الإجراءات الدستورية التي يتعين الإلتزام بها سواء كانت متعلقة باقتراحه أو

---

(1)– المدور، **القيمة القانونية للنظام الداخلي للبرلمان**، المنشور على الموقع التالي: Au. Jurispedia.org

(2)– حاشي، يوسف (٢٠٠٩)، **في النظريّة الدستورية**، ط١، بيروت: دار ابن النديم للنشر والتوزيع، ص ٣٧.

(3)– لم ينص الدستور الجزائري على إجراءات إصدار الأنظمة الدّاخلية للبرلمان لذا ستقتصر هذه النقطة على دراسة الرأي الصادر عن المجلس الدّستوري في مدى دستورية مشاريع القوانين العضوية من الناحية الإجرائية.

إقراره[١]. وعلى هذا فإنه يقصد بعيب الشكل والإجراء مخالفة الإجراءات والشروط التي تطلبها الدستور المتعلقة بالتشريع في المراحل التي يمر بها الإقتراح والإقرار [٢].

فيخضع التشريع العضوي لنفس ما يخضع له التشريع العادي من اجراءات[٣] غير أنه يختلف عنه في بعض المسائل الأساسية أهمها اجراءات المصادقة فيجب أن يحصل مشروع أو إقتراح القانون العضوي حسب نص المادة (٢/١٢٣) من التعديل الدستوري الحالي على الأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني وأغلبية ثلاثة أرباع (٤/٣) أعضاء مجلس الأمة.

ومن أمثلة المخالفات الشكلية أن يصدر القانون العضوي دون موافقة الأغلبية البرلمانية المحددة دستوريا[٤] أو مناقشة الإقتراح دون أن يكون مقدّم من العدد الكافي من النواب[٥] أو دون أخذ رأي الجهات التي نص عليها الدستور[٦] ولذلك إذا خالف التشريع العضوي هذه الإجراءات تعين إبطاله من قبل المجلس الدستوري.

ويتضح لنا مما سبق، أن البحث في عيب الشكل الذي يصيب التشريع ينحصر في مدى مخالفة القواعد الإجرائية الشكلية المتعلقة بالقوانين واللوائح ولا يتضمن الإجراءات الخاصة بتعديل الدستور[٧]. وعليه يخرج عن الرقابة الإجراءات الشكلية المتعلقة بالتعديلات الدستورية والتي بتمامها تصبح جزءا لا يتجزأ من الدستور تأخد حكمه. فيمتنع الطعن فيها ولا تدخل في إختصاص المجلس الدستوري.

ولا خلاف بين الفقهاء في أن من حق الجهة المنوط بها الرقابة على دستورية التشريعات، أن تراقب التشريع في الجوانب الشكلية، لتتأكد من صدوره عن الهيئة التي خولها الدستور حق إصداره، ومن اتباعه للإجراءات المتطلبة في هذا الصدد. وهذا الإتجاه قد تأكّد في أحكام المحكمة الدستورية العليا في مصر حيث ذهبت إلى أن إختصاصها بالرقابة على دستورية القوانين هو إختصاص عام يشمل كافة الطعون الدستورية على القوانين واللوائح سواء تلك التي

---

(1)– لا تخضع إجراءات الإصدار والنشر لرقابة المجلس الدستوري أثناء رقابته على دستورية القوانين العضوية، فهذه الأخيرة تكون سابقة، وعملية الإصدار والنشر تكون لاحقة وعليه تخرج من رقابة المجلس الدستوري.

(2) – عبد الله، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، ص ٧٩٤.

(3)– جعفور، **مدخل إلى العلوم القانونية – الوجيز في نظرية القانون** – ص ١٤٢.

(4) – أنظر في ذلك المادة (٢/١٢٣) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦.

(5)– تنص المادة (٢/١١٩) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ على أنه: (تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون نائبا).

(6)– تنص المادة (٣/١١٩) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ على أنه: (تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة تمّ يودعها الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطنيّ).

(7)– عبد الله، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، ص ٧٩٤.

تقوم على مخالفات شكلية للأوضاع والإجراءات المقررة في الدستور بشأن اقتراح التشريع واقراره وإصداره أو التي تنصب على مخالفة أحكام الدستور الموضوعية "[١].

وتشمل ولاية المجلس الدستوري في رقابته على دستورية القوانين العضوية النظر في كافة المخالفات التي تصيب هذا التشريع الشكلية منها والموضوعية وأن العيوب الشكلية – وبالنظر إلى طبيعتها – لا يتصور أن يكون بحثها تالياً للخوض في المطاعن الموضوعية، وإنما يتقدمها ويتعين على المجلس الدستوري وبالتالي أن يتحراها ولو كان نطاق الطعن المعروض عليه محدداً في إطار المطاعين الموضوعية. أما عندما يفصل المجلس الدستوري في الطعون التي تقدم إليه ويكون مبناها مخالفة الأحكام الموضوعية للدستور فإن قضاءه في شأن هذه المخالفات يمنعه من أن يتعرّض بعدئذ للإجراءات الشكلية. فبحث المجلس الدستوري للعيوب الموضوعية وإصداره قرارا فيها يفيد تسليم المجلس بخلو التشريع المطعون فيه من المخالفات الشكلية والإجرائية التي رسمها الدستور[٢].

وعيب الإجراء لا يتحقق إلا إذا تمت مخالفة الإجراءات المنصوص عليها في الدستور، فالإجراءات الواردة في الدستور هي وحدها التي يعوّل عليها كمرجع في الرقابة الدستورية وفي تقرير بطلان التشريع أو صحته. ومخالفتها تؤدي حتماً إلى مخالفة الدستور. أما ما تتضمنه النصوص القانونية الأخرى الأقل مرتبة من قواعد شكلية فإن مخالفتها لا تؤد إلى عدم دستورية القوانين العضوية. فالدستور هو أسمى القواعد الآمرة وهو وحده الذي يجب الإحتكام إليه في مجال تقرير بطلان التشريع أو صحته لأن المجلس الدستوري مهمته مطابقة النص محل المراجعة مع الدستور وليس مع التشريع العادي [٣].

وقد ذهب الدكتور عبد الرزاق السنهوري إلى التفرقة بين الإجراءات الشكلية الواردة في الدستور، فاعتبر بعضها إجراءات جوهرية والبعض الآخر إجراءات غير جوهرية كما وضع إجراءات أخرى في طائفة ثالثة وأطلق عليها الإجراءات محل النظر، ورتب البطلان على مخالفة الإجراء الجوهري دون سواه وهي تفرقة تستند إلى الغاية التي توخاها المشرع من الإجراء الشكلي المنصوص عليه [٤].

فالأشكال الجوهرية هي الأشكال التي أوضح الدستور أهميتها، أو يبيّن منها أن إغفالها يؤدي إلى إغفال ضمانة أساسية للمواطنين ومثالها إقرار تشريع من البرلمان دون حضور

(1)– الشاعر، **القضاء الدستوري في مملكة البحرين– دراسة مقارنة** – ص ٤٦٨–٤٦٩.
(2)– عبد الله، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، ص ٧٩٤.
(3)– المفرجي، **القضاء الدستوري وتجربته في مملكة البحرين**، ص٢٥٢.
(4)– السنهوري، عبد الرزاق، **مخالفة التشريع للدستور والإنحراف في استعمال السلطة التشريعية**، مشار إليه في الموقع التالي: www.omanlegal.net/B1%20mobark.doc . ٢٠١١/٩/١ – ١٣:٣٦.

الأغلبية المطلوبة في الدستور... في مثل هذه الحالة يكون التشريع المخالف للشكل الجوهري باطلا ويلزم الحكم بعدم دستوريته. أما الأشكال غير الجوهرية فهي الأشكال أو الإجراءات التي لا تقرّر ضمانة في إصدار التشريع، وإنما هي إجراءات مقرّرة لمصلحة المشرع القصد منها تنظيم العمل الداخلي واتباع اجراءات داخلية ومثال ذلك إحالة التشريع إلى المجلس مباشرة...ففي مثل هذه الحالة لا يترتب على إغفالها بطلان التشريع والحكم بعدم الدستورية [١].

إلاّ أنّنا ومع إحترامنا لهذا الرأي فلا نسايره، ونرى أن التفرقة بين الإجراءات الجوهرية والإجراءات غير جوهرية يؤدي بدوره إلى التمييز بين القواعد الدستورية بحيث تصبح القواعد الواردة في الوثيقة الدستورية الواحدة متباينة بعضها تكون له أهمية تعلو أهمية البعض الآخر ومثل هذه النتيجة لا يمكن قبولها أو التسليم بها فالقواعد الدستورية جميعا لها مرتبة واحدة ولها نفس الأهمية اذ لو كان لبعض هذه القواعد أهمية قانونية تقل عن أهمية البعض الآخر لما عني المشرع الدستوري بادراجها في الوثيقة الدستورية ذاتها التي تحتل القواعد الواردة فيها مرتبة السمو بالنسبة لغيرها من القواعد[٢] كما نرى أن هذه التفرقة وإن كان لها مجال في القضاء الإداري فلا تجده في القضاء الدستوري فأيّ شكل أو إجراء وارد في الدستور يعد جوهرياً يجب مراعاته واتباعه، وإلا كان من الجزاء عدم الدستورية.

هذا وأنّ التحقق من مخالفة التشريع للأوضاع والإجراءات الشكلية التي يتطلبها الدستور، إنما يتم بالرجوع إلى أحكام الدستور الذي صدر التشريع المعروض أمر دستوريته في ظله، وليس في ظل أحكام الدستور القائم وقت تقديم الطعن. ومرجع ذلك أن الإجراءات الشكلية يستحيل أن تتحدد مع الدستور القائم وقت الطعن بعدم الدستورية فالسلطة المختصة بالتشريع لا تكون مخاطبة إلا بأحكام الدستور الذي فرض هذه الأوضاع والإجراءات فإن هي اتبعتها ونزلت عليها أصبح التشريع الصادر عنها خاليا من العيوب الشكلية. والقول بخلاف ذلك يؤدي إلى إبطال كل تشريع مخالف للأوضاع الشكلية في الدستور القائم على الرغم من أن السلطة التشريعية لم تكن تستطيع وقت وضع التشريع المطعون فيه أن تتقيّد بالإجراءات المنصوص عليها في هذا الدستور لخلو الدستور الذي صدر في ظله التشريع المطعون فيه من هذه الإجراءات. فلو أن الدستور النافذ مثلا عند إقرار التشريع المطعون فيه كان يكتفي بالأغلبية العادية لإقرار التشريع، وصدر هذا الأخير حائزا لهذه الأغلبية، ثم تطلب الدستور القائم وقت الطعن على التشريع أغلبية خاصة لإقراره، فلا يجوز أن يطبق المجلس الدستوري هذه الأغلبية

---

(1)- جعفر، **الرقابة على دستورية القوانين – دراسة مقارنة تطبيقية** – ص ٤٧.
(2)- المفرجي، **القضاء الدستوري وتجربته في مملكة البحرين،** ص٢٥٤.

الخاصة عند الطعن فيه وأن يقرر عدم دستوريته لعدم تحققها، إذ لا يتصور أن تشترط شكلية لم تكن قائمة عند إقرار السلطة المختصة للتشريع المطعون فيه [١].

وبطبيعة الحال فإن الجزاء على مخالفة الإجراءات والشكليات التي نص عليها الدستور هو البطلان نتيجة لإصابة التشريع الذي يصدر في هذه الحالة بعيب الشكل وهذه نتيجة منطقية لمبدأ سمو الدستور واحتلال أحكامه لقمة التدرج التشريعي وأن جميع ما تضمنه الدستور من قواعد وأحكام تأخذ ذات المرتبة وتتمتع بنفس الدرجة من الأهمية[٢].

وعليه يتعيين على المجلس الدستوري أن يقضي بعدم دستورية القانون العضوي، كلما كان هذا التشريع مخالفاً للدستور من الناحية الشكلية والإجرائية، حتى ولو صدر من السلطة المختصة في حدود الإختصاص المسموح لها قانوناً [٣].

فالقانون العضوي الذي لم يستوف الأشكال والإجراءات المقررة لإصداره كالذي لم يصدق عليه أحد المجلسين، أو كالذي شرع بأغلبية هي دون النصاب الدستوري، أو كالذي لم يجر التصويت عليه حسب الأصول– فإنه لا خلاف في أن عيب الشكل سيهدم في القانون العضوي صفته كقانون عضوي في المجال الوضعي. وفي هذه الحالة يجب عدم إصدار مثل هذا القانون، لأنه في الواقع ليس من قبيل القانون العضوي في شيء. وهذا الأمر مسلم به فقهاً وقضاءً دون أي خلاف[٤].

ولم نسجل أي قانون عضوي كان محلاً للإبطال أمام المجلس الدستوري الجزائري، كونه لم يراعي الإجراءات الشكلية المتمثلة في صدوره من جهة غير مختصة أو لتخلف أحد الإجراءات الشكلية لكن هذا الأمر قد يرد في حال ما إذا خالف المشرّع أحد القواعد الدستورية المنظمة للعمل التشريعي.

ونخلص مماّ تقدم إلى أن عيب الشكل في التشريع العضوي يتحقق كلما خرجت السلطة المختصة بالتشريع عن الإجراءات الشكلية التي تطلبها الدستور في مراحل العملية التشريعية المختلفة من إقتراح وإقرار. ونظرا لأن عملية نشر وإصدار القانون العضوي تأتي في مرحلة لاحقة على الإقتراح والإقرار ورقابة المجلس الدستوري على القانون العضوي تكون سابقة فهذا الإجراء يخرج عن نطاق ولاية المجلس الدستوري. ويرجع في تحديد المخالفة الإجرائية إلى أحكام الدستور الذي حدثت المخالفة الشكلية في ظل سريانه وأن البطلان هو الجزاء الذي يترتب

---

(1)– الكواري، **المحكمة الدستورية في مملكة البحرين**، ص ٢١٢.
(2)– عبد الله، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، ص ٧٩٥.
(3)– عفيفي، **رقابة الدستورية في مصر والدول الأجنبية– دراسة تحليلية مقارنة لأنظمة الرقابة في الدساتير المعاصرة**، ص٢٣.
(4)– الحياري، **القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني– دراسة مقارنة** – ص ٢٢٥.

على الخروج على قواعد الشكل التي حددها الدستور دون تمييز بين هذه القواعد إذ لا مجال للتمييز داخل أحكام الدستور بين قواعد شكلية جوهرية وأخرى غير جوهرية. وإذا رأى المجلس الدستوري أن كل من القانون العضوي والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان مطابق للدستور من الناحية الشكلية إنتقل للنظر في مطابقتهما من الناحية الموضوعية.

الفرع الثاني: الرأي الصادر عن المجلس الدستوري في الجوانب الموضوعية لمشروع القانون العضوي والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان

عندما يتحقق المجلس الدستوري من أن مشاريع كل من القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان غير مشوبة بعيب من العيوب الشكلية، ينتقل لفحص دستوريتهما من الناحية الموضوعية فيصدر رأيه إما بالدستورية (أولاً) أو عدم الدستورية (ثانياً).

أولاً: الرأي الصادر عن المجلس الدستوري بمطابقة المشاريع للدستور

بعد أن يفصل المجلس الدستوري في مطابقة كل من القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان للدستور من الناحية الشكلية ينتقل لفحص مطابقتهما للدّستور من الناحية الموضوعية، فيفحص كل أحكام ومواد القانون العضوي والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان المعروضة عليه بصفة منتظمة بدءاً بالعنوان تم المواد تدريجياً. فإذا إرتأى للمجلس الدستوري عدم مخالفتهم للدستور أصدر رأيه بالمطابقة وفي هذه الحالة يكون كل من القانون العضوي والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان صحيحاً سليماً من جميع العيوب وأسباب البطلان. فيصدر القانون العضوي ويتم تطبيق النظام الداخلي لغرفتي البرلمان.

ورقابة المجلس الدستوري على دستورية مشاريع كل من القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان لا تقتصر فقط على النصوص موضوع الإخطار بل تتعداها لتشمل أحكام لم يخطر بشأنها، فله حق التصدي لها متى إقتضى الفصل في دستورية حكم ما التصدي لأحكام أخرى لم يخطر بشأنها بشرط أن تكون ذات علاقة بالأحكام موضوع الإخطار[١].

وإذا كان المشرع الدستوري الجزائري قد نص على المهلة التي يتوجب خلالها على المجلس الدستوري أن يبدي رأيه فيها وهي (٢٠) يوماً الموالية لتاريخ الإخطار [٢] إلا أنه لم يحدد مصير مشروع كل من القانون العضوي والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان إذا لم يبدي

([1])– تنص المادة (٨) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري على أنه: (إذا إقتضى الفصل في دستورية حكم التّصدّي لأحكام أخرى لم يخطر المجلس الدّستوري بشأنها ولها علاقة بالأحكام موضوع الإخطار، فإن التصريح بعدم دستورية الأحكام التّي أخطر بها أو تصدّى لها وكان فصلها عن بقية النّص يؤدّي إلى المساس ببنيته كاملة، فإنّه في هذه الحالة يعاد النّص إلى الجهة المخطرة).

([2])– أنظر في ذلك المادة (١٦٧) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦.

المجلس الدستوري رأيه فيهما خلال هذه المهلة. وهذا ما يثير تساؤل يتمحور حول معرفة ما إذا كان انتهاء المهلة دون صدور رأي المجلس الدستوري قرينة قاطعة على دستوريتهما أم لا ؟

لا يمكن القول أن سكوت المجلس الدستوري وعدم إبداه لرأيه خلال هذه المدّة قرينة قاطعة على دستورية مشاريع كل من القانون العضوي والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان والقول بخلاف ذلك سيؤدي إلى إصدار القانون العضوي والعمل بالنظام الداخلي لإحدى غرفتي البرلمان اللذان قد يتضمنا مخالفة دستورية وهذا ما يوقعنا أمام مشكلة مصير هذا القانون العضوي والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان في هذه الحالة خاصّة إذا علمنا أن الرقابة على دستورية القانون العضوي والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان تكون سابقة على الصدور وبمجرّد دخولهم حيز النفاذ فلا رقابة عليهم. وعليه لابد من تحديد مصير كل من القانون العضوي والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان وعدم تركه معلقاً إزاء تقاعس وتراخي المجلس الدستوري في إصدار رأيه. فهذه القرينة مجرد إفتراض قد يبنى على باطل فدستورية كل من القانون العضوي والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان اللتان لم يصدر المجلس الدستوري رأيه بشأنهما مجرد إحتمال قد يثبت الواقع عكس ذلك.

يبقى أن نشير أن المجلس الدستوري الجزائري على إمتداد آراءه المختلفة المتعلقة بمطابقة مشروع القانون العضوي والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان للدستور ظل دوماً محترماً للآجال القانونية المنصوص عليها في الدستور ولم يجاوز عشرين يوماً في إصدار آراءه فلم يثار بالتالي هذا التساءل.

والرأي الصادر عن المجلس الدّستوري بعدم وجود تعارض بين مشروع القانون العضوي والنظام الداخلي للبرلمان والدستور يصدر عادة محدّدا لدرجة عدم التعارض بين القاعدتين. وعدم التعارض هذا قد يكون عدم تعارض بسيط وقد يكون عدم تعارض مشروط ويسمى كذلك "التطابق مع التحفظ" أو "التطابق المشروط" وفي الحالتين فإن تحديد آثار الرأي وتنفيذه لا تثير صعوبات تذكر[1].

وقد درج المجلس الدستوري الجزائري على التعبير عن عدم التعارض البسيط بين مشاريع القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان والدستور بعبارة أن "القانون العضوي والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان مطابق مع الدستور". ومن الآراء التي أصدرها المجلس الدستوري الجزائري فيما يتعلق "بالتطابق البسيط" لمشاريع كل من القوانين العضوية والأنظمة

([1])– الغفلول، عيد أحمد (بدون سنة)، **الرقابة القضائية السابقة على دستورية المعاهدات الدولية – دراسة مقارنة** – رقم الطبعة لا يوجد، مصر: دار النهضة العربية، ص ١١١ –١١٢.

الداخلية لغرفتي البرلمان للدستور نذكر رأيه المؤرخ في ٢٠٠٧/٧/٢٣ ورأيه المؤرخ في ٢٠٠٠/١٢/٦ ورأيه كذلك المؤرخ في ١٩٩٨/٢/٢٥[١].

أما رأي المجلس الدستوري بتطابق مشروع القانون العضوي والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان"المشروط أو التطابق مع التحفظ" Declaration de conformite sous reserve فيعني قيام المجلس الدستوري بتفسير الحكم الخاضع لرقابته من أحكام المشروع بصورة تجعل منه متفقا مع الدستور تفاديا للحكم بعدم دستوريته [٢] وقد لجأ المجلس الدستوري الجزائري إلى هذا الأسلوب عموما منذ السنوات الأولى لإنشائه فيما يتعلق بالرقابة على دستورية القوانين العادية تم درج على تطبيق هذا المنطق على مشاريع القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان.

نذكر منها على سبيل المثال رأيه[٣] المتعلّق بمطابقة القانون العضوي المتضمن تأجيل الإنتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية المنبثقة عن انتخابات ٢٠٠٠/١٠/١٠ والإنتخابات الجزئية ليوم ٢٠٠٥/١١/٢٤ للدّستور. والذي قضى فيه المجلس أن المشرع حين استعمل في المادة (١/٨٢) والمادة (٢/١٠٩) مصطلح "الولايات" يكون قد أحدث لبسا قد يفهم منه إقصاء النواب الممثلين للجالية الوطنية المقيمة في الخارج في المجلس الشعبي الوطني من تزكية قوائم الترشيحات المنصوص عليها في المادتين (٨٢) و(١٠٩) من قانون الإنتخابات. فالمجلس الدستوري وعوضا من أن يحكم بعدم دستورية مشروع القانون العضوي الذي كان يتعارض بالفعل ظاهريا مع المادة (٢٩) من الدستور قام بتفسيره بصورة تسمح بدخولة في التطبيق مبينا أن المشرع لم يكن يقصد إقصاءهم في المجلس الشعبي الوطني من تزكية قوائم الترشيحات، لأن خلاف ذلك يعد إخلالا بمبدأ المساواة المنصوص عليه في المادة (٢٩) من الدستور، وبالنتيجة يكون المصطلح مطابقا للدستور شريطة مراعاة هذا التحفظ.

---

(1)- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (٠١/ ر.م د/٠٧) المؤرخ في ٢٠٠٧/٧/٢٣ والمنشور على صفحة ٤ من الجريدة الرسمية عدد ٤٨ بتاريخ ٢٠٠٧/٧/٢٩. والمتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن تأجيل الإنتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية المنبثقة عن انتخابات ١٠ أكتوبر ٢٠٠٢ والإنتخابات الجزئية ليوم ٢٤ نوفمبر ٢٠٠٥ للدستور.

- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (١١/ ر.ن.د/ م د/٢٠٠٠) المؤرخ في ٢٠٠٠/١٢/٦ والمنشور على صفحة ٧٧ من الجريدة الرسمية عدد ٧٧ بتاريخ ٢٠٠٠/١٢/١٧. والمتعلّق بمراقبة مطابقة تعديل النّظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور.

- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (٠٥/ ر. ن. د / م. د/ ٩٨) المؤرخ في ١٩٩٨/٢/٢٥ والمنشور على صفحة ٤ من الجريدة الرسمية عدد ١٤ بتاريخ ١٩٩٨/٣/١٥ والمتعلق بمراقبة مطابقة المادة (٢٩) المعدّلة من النظام الدّاخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور.

(2)- الغفلول، **الرقابة القضائية السابقة على دستورية المعاهدات الدولية – دراسة مقارنة** – ص ١١٢-١١٣.

(3)- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (٠١ / ر.م د / ٠٧) المؤرخ في ٢٠٠٧/٧/٢٣ والمنشور على صفحة ٤ من الجريدة الرسمية عدد ٤٨ بتاريخ ٢٠٠٧/٧/٢٩.

ورأيه[1] المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور. والذي رأى فيه المجلس الدستوري أن المجلس الشعبي الوطني في المادة ١٤(البند السابع) والمادة (٨٥) من هذا النظام قد خول مكتب المجلس صلاحية تحديد القواعد الخاصة المطبقة على محاسبة المجلس الشعبي الوطني دون أن يبين الأساس المعتمد عليه في ذلك. واعتبارا أن المشرع قد خول المجلس الشعبي الوطني صلاحية تضمين نظامه الداخلي قواعد رقابة تنفيذ ميزانيته. وعليه ان تحديد القواعد الخاصّة المطبقة على محاسبة المجلس الشعبي الوطني لا يعد في حد ذاته صلاحية تمكن المجلس الشعبي الوطني من وضع قواعد أخرى غير تلك المنصوص عليها في قانون المحاسبة العمومية وإنما يقصد منه القواعد المتعلقة برقابة تنفيذ ميزانية المجلس الشعبي الوطني. فبدلاً من أن يحكم المجلس الدستوري بعدم دستورية مشروع النظام الداخلي قام بتفسيره بصورة تسمح بدخوله في التطبيق مبينا أن الصياغة التي اعتمدها المجلس الشعبي الوطني لا يمكن أن تكون سوى نتيجة إستعمال لتعبير مشوب بالغموض فيعد البند السابع من المادة (١٤) والمادة (٨٥) مطابقة للدستور مع مراعاة هذا التحفظ [2].

وفي أحيانا أخرى لا يستعمل المشرع الدستوري الجزائري عبارة "مطابق للدستور مع مراعاة التحفظ" وإنما يحكم بأن نص القانون مطابق للدستور مع تصويب السهو أو الخطأ أو اللبس أو الغموض الذي وقع فيه المشرع. نذكر على سبيل المثال رأي للمجلس الدستوري الجزائري [3] المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي المعدّل والمتمّم لمجلس الأمة للدستور والذي قضى فيه المجلس الدستوري أن مجلس الأمة باستعماله مصطلح اختصاصات في المادة (١/٢٠) من النظام الداخلي موضوع الإخطار فإنه لم يعبّر بأمانة عن المصطلح المقابل له الوارد في المادة (٢/١٣) من القانون العضوي رقم ٩٩-٠٢ المؤرخ في ١٩٩٩/٣/٨ الذي يحدّد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة

---

(1)- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (١٠/ ر. ن. د/ م د /٢٠٠٠) المؤرخ في ٢٠٠٠/٥/١٣ والمنشور على صفحة ٣ من الجريدة الرسمية عدد ٤٦ بتاريخ ٢٠٠٠/٧/٣٠.

(2)- كما قضى كذلك في نفس الرأي إلى أنه يستشف من صياغة شطر الجملة "...القانون الأساسي الخاص لموظفي البرلمان..." الوارد في المادة (٢٠) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أن النظام الداخلي يقرّ قانونا أساسيا خاصا لموظفي البرلمان وقانونا أساسيا خاصا لموظفي المجلس الشعبي الوطني، وبما أن المشرع حين أقرّ في المادة (١٠٢) من القانون العضوي الذي يحدد المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمّة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة أن البرلمان يضبط القانون الأساسي لموظفيه ويصادق عليه لم يكن يقصد أن البرلمان يضع قانون أساسيا مشتركا بين موظفي البرلمان ويصادق عليه لأنه إذا كان كذلك فإنه سيكون من اختصاص القانون. والقانون الأساسي الخاص لموظفي البرلمان لا يعود إلى مجال القانون. فكل غرفة تضبط قانون موظفيها الأساسي وتصادق عليه. وعوضا من أن يحكم المجلس الدستوري بعدم دستورية الشطر الذي كان يتعارض ظاهريا مع المادة (١٠٢) من القانون العضوي قام بتفسيره بصورة تسمح بدخوله في التطبيق مبينا أن هذا الشطر من شأنه أن يفسر في صياغته الحالية تفسيرا مغايرا للمعنى الذي تقصده المادة (١٠٢) من القانون العضوي المذكور وعليه فهذا الشطر مطابق للدستور مع مراعاة التحفظ.

(3)- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (٠٩/ ر.ن.د/م د/ ٩٩) المؤرخ في ١٩٩٩/١١/٢٢ والمنشور على صفحة ٣ من الجريدة الرسمية عدد رقم ٨٤ بتاريخ ١٩٩٩/١١/٢٨.

فتستبدل كلمة "اختصاصات" ب "صلاحيات". كما أن مجلس الأمّة حين استعمل كلمة "التشريع" الواردة في المادة (٢/٢٠) من النظام الداخلي موضوع الإخطار يكون قد أضفى معنى مغايراً للمعنى المقصود من محتوى هذا البند ولا يمكن اعتبار ذلك سوى سهواً مما يستوجب تداركه، لأنه في الحالة العكسية يعد مخالفاً للمادة (٩٨) من الدستور. فتستبدل كلمة "التشريع" ب "شؤون التشريع " وأيضا أن مجلس الأمة حين استعمل كلمتي الدورات والدورة الواردتين في المادة (٦٣) من النظام الدّاخلي يكون قد أضفى معنى مغايرا للمعنى المقصود من محتوى هذه المادة التي تفيد الجلسات ولا يمكن اعتبار ذلك سوى سهواً مما يستوجب تداركه لأنه في الحالة العكسية يعد ذلك مخالفا للمادة (١٦) من القانون العضوي المذكورأعلاه. فتستبدل كلمتا " الدورات والدورة" ب "الجلسات والجلسة"·

ونخلص مما سبق أن المجلس الدستوري الجزائري وتجنبا للحكم بعدم دستورية حكم من أحكام القانون العضوي أو النظام الداخلي لغرفتي البرلمان محل الإخطار يلجأ إلى آلية التحفظات التي ترمي إلى تصويب وتصحيح المصطلح المعيب واستبداله بمصطلح آخر إزالة لغموض فيه أو لبس قد يعتريه حتى يكون متطابقا مع الدستور وهذا كله من أجل الحفاظ عليه وتجنبا لإلغاءه وابطاله وفقدانه لفاعليته والإبقاء عليه داخل المنظومة القانونية فيعلن دستوريته بشرط مراعاة بعض التحفظات حتى تتماشى مع أحكام الدستور.

ثانيا: الرأي الصادر عن المجلس الدستوري بعدم مطابقة المشاريع للدستور

إذا إرتأى المجلس الدستوري بعد تداوله مشروع القانون العضوي والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان، أن كل منهما غير مطابق للدستور أصدر رأيه بعدم المطابقة. وقد تكون عدم المطابقة كلية (الفرض الأول) كما قد تكون جزئية (الفرض الثاني).

الفرض الأول: الرأي الصادر عن المجلس الدستوري بعدم المطابقة الكلية للدستور

إذا إنتهى المجلس الدستوري الجزائري إلى عدم مطابقة جميع نصوص مشروع القانون العضوي للدستور بسبب أحد العيوب الموضوعية التي قد يصاب بها هذا المشروع، أصدر رأية بعدم مطابقته وكجزاء لذلك لن يتم إصدار هذا القانون ليوقف بالتالي نفاذ مشروع القانون العضوي. وهذا ما يستنتج من المادة (٢) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري [١] والتي من مقتضاياتها أنها تعسر إصدار القانون المحكوم بعدم دستوريته ولن يكون هناك من حل سوى أن يتدخل البرلمان لإصلاح العوار الدستوري الذي أصاب مشروع القانون

([1])– تنص المادة (٢) من النظام المحدّد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري على أنه: (إذا صرّح المجلس الدستوري الجزائري أن القانون المعروض عليه يتضمن حكما غير مطابق للدّستور، ولا يمكن فصله عن باقي أحكام هذا القانون لا يتم إصدار هذا القانون).

العضوي ليعاد مرّة ثانية إلى المجلس الدستوري لبحث مدى دستوريته كون الرقابة على دستورية القوانين العضوية رقابة إلزامية. فحين إذا إرتأى المجلس الدستوري مطابقة مشروع القانون العضوي لأحكام الدستور اتخذت الإجراءات اللازمة لإصداره والعمل بموجبه.

والمعروف في إطار رقابة المجلس الدستوري على دستورية القوانين العادية أن الطعن في دستورية قانون معين من شأنه أن يوقف الميعاد القانوني الذي لابد وأن يتم اصدار القانون خلاله بواسطة رئيس الدولة إلى أن يقضي المجلس الدستوري في الطعن المقدم إليه. فإذا رأى المجلس أن القانون في حالة توافق مع الدستور فإن ميعاد إصدار القانون يبدأ في السريان اعتبارا من تاريخ صدور رأي المجلس الدستوري وقد وضعت أساس هذا الحل المادة (١٢٦) من الدستور. وما يسري على القوانين العادية في هذا الصدد يسري كذلك على القوانين العضوية، فيختص رئيس الجمهورية بإصدارها بمقتضى المادة (١٢٦) من الدستور خلال ثلاثين يوما التالية لإرسال القانون إلى الحكومة بعد إقراره نهائيا بواسطة البرلمان، وإذا طعن في دستوريتها يتوقف ميعاد إصدارها حتى يحكم المجلس الدستوري في شأنها، فإذا رأى عدم تعارضها مع الدستور، بدأ ميعاد الإصدار في السريان.

أما إذا إرتأى المجلس الدستوري عدم مطابقة الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان للدستور فلا يمكن العمل بها وهذا ما أكدته المادة (٥) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري [١].

ومن خلال الآراء التي أصدرها المجلس الدستوري الجزائري فيما يتعلق بالرقابة على مطابقة القوانين العضوية للدستور استشفنا فقط رأيين قضى فيهما المجلس الدستوري بعدم مطابقة القانون العضوي موضوع الإخطار بكامله للدستور[٢]. فحين لم يتم العثور على أي رأي قضى فيه المجلس الدستوري بعدم مطابقة الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان بكاملها للدستور.

أما إذا صرّح المجلس الدستوري الفرنسي بأن حكم من أحكام القانون العضوي أو النّظام الدّاخلي لمجلسي البرلمان أو إقتراحات القوانين المذكورة في المادة (١١) قبل عرضها على

([1])– تنص المادة (٥) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري على أنه: (إذا صرح المجلس الدستوري أن النظام الداخلي لإحدى غرفتي البرلمان المعروض عليه يتضمن حكما مخالفا للدستور، فإن هذا الحكم لا يمكن العمل به من طرف الغرفة المعنية إلا بعد تصريح المجلس الدستوري بمطابقته للدّستور...).

([2])– رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (١٣/ ر. ق. ع /م. د/٠٢) المؤرخ في ٢٠٠٢/١١/١٦ المنشور على صفحة ٤ من الجريدة الرسمية عدد ٧٦ بتاريخ ٢٠٠٢/١١/٢٤. المتعلق بمطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور. ورأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (١٤/ر.ق ع /م د/ ٠٣) المؤرخ في ٢٠٠٣/٣/٢٣ والمنشور على صفحة ١٥ من الجريدة الرسمية عدد ٢٢ بتاريخ ٢٠٠٣/٣/٣٠. والمتعلق بمراقبة مدى مطابقة القانون العضوي المتضمن التنظيم القضائي للدستور.

الإستفتاء مخالفة للدستور فلا يمكن إصدارها أو تطبيقها عملا بأحكام المادّة (١/٦٢) من الدستور الفرنسي [١].

الفرض الثاني: رأي المجلس الدستوري بعدم المطابقة الجزئية للدستور

يثير هذا الفرض إحتمالين فإمّا أن يكون هذا الحكم المعيب قابل للفصل عن القانون العضوي والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان (الإحتمال الأول)، وإما أن يكون غير قابل للفصل عنهما (الإحتمال الثاني).

الإحتمال الأول: إمكانية فصل النصوص المعيبة عن القانون العضوي والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان

إذا صرّح المجلس الدستوري أن مشروع القانون العضوي المعروض عليه يتضمن حكما غير مطابقا للدستور قابل للفصل عن باقي أحكام هذا القانون التي لا تخالف الدستور أصدر رأيه فقط بعدم مطابقة هذا الحكم المخالف للدستور دون باقي أحكام القانون العضوي الأخرى التي لا تخالف الدستور. ومصير القانون العضوي في هذه الحالة إما أن يصدر من قبل رئيس الجمهورية باستثناء الحكم المخالف للدستور أو أن يطلب من البرلمان قراءة جديدة للنص أو بعبارة أخرى تعديله وفي هذه الحالة يعرض الحكم المعدل على المجلس الدستوري لمراقبة مطابقته للدستور تطبيقا لإلزامية الرقابة على القوانين العضوية[٢].

وقد أكدت إجتهادات المجلس الدستوري الجزائري إمكانية فصل الأحكام غير المطابقة للدستور عن الأحكام الأخرى نذكر على سبيل المثال: رأي المجلس الدستوري الجزائري[٣] المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للأمر رقم ٩٧-٠٧ المؤرخ في ١٩٩٧/٣/٦ والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات للدستور والذي رأى فيه المجلس أن شطر الجملة "على ألا يقل هذا العدد عن أربعمائة توقيع، باستثناء البلديات التي يقل عدد الناخبين المسجلين فيها عن ألف ناخب مسجل والتي تبقى خاضعة إلى نسبة (٣%) فقط" الواردة في المادة (٣/٨٢) غير مطابقة للدستور. وقابلة للفصل عن باقي أحكام القانون العضوي موضوع الإخطار أما باقي أحكام القانون العضوي موضوع الإخطار تعد مطابقة للدستور.

([1])- Art (62/1) du constitution française (Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61 ne peut être promulguée ni mise en application).

([2])- حسب المادة (٣) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري التي تنص على أنـــه: (إذا صرّح المجلس الدستوري أن القانون المعروض عليه يتضمّن حكما غير مطابق للدستور، دون أن يلاحظ فـــي ذات الوقت بأن الحكم المعني لايمكن فصله عن باقي أحكام هذا القانون، يمكن رئيس الجمهورية أن يصدر هذا القانون، باستثناء الحكم المخالف للدّستور، أو أن يطلب من البرلمان قراءة جديدة للنص، وفي هذه الحالة يعرض الحكم المعدّل على المجلس الدّستوري لمراقبة مطابقته للدّستور).

([3])- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (٠٢ / ر. م د/ ٠٧) المؤرخ في٢٠٠٧/٧/٢٣ المنـــشور علـــى صفحة ٦ من الجريدة الرسمية عدد ٤٨ بتاريخ ٢٠٠٧/٧/٢٩.

وكذلك رأي المجلس الدستوري الجزائري[١] المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن التنظيم القضائي للدستور والذي أكد فيه المجلس عدم مطابقة المواد التالية (٥)، (٦)، (٧)، (٨)، (٢٤)، (٢٧)، (٢٨)،(٢٩) للدستور، وأن المواد غير المطابقة للدستور قابلة للفصل عن باقي أحكام القانون العضوي موضوع الإخطار. وأن باقي أحكام القانون العضوي موضوع الإخطار تعد مطابقة للدستور[٢].

كذلك الأمر إذا صرّح المجلس الدستوري الفرنسي أن القانون المعروض عليه يتضمن حكما غير مطابق للدّستور دون أن يلاحظ في ذات الوقت أنه غير قابل للفصل عن مجمل أحكام

---

(1)- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (٠١ / ر ق ع / م د / ٠٥) المؤرخ في ٢٠٠٥/٧/١٧ المنشور على صفحة ٣ من الجريدة الرسمية عدد ٥١ بتاريخ ٢٠٠٥/٧/٢٠.

(2)- وكذلك رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (٠٢ / ر. ق ع / م د /٠٤) المؤرخ بتاريخ ٢٠٠٤/٨/٢٢ المنشور على صفحة ٣ من الجريدة الرسمية عدد بتاريخ ٢٠٠٤/٩/٨. والمتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور. والذي رأى فيه المجلس الدستوري أنّ المادة (٣٥) من القانون العضوي غير مطابقة للدستور مؤكدا أن الأحكام غير المطابقة للدستور قابلة للفصل عن باقي أحكام القانون العضوي، أما باقي أحكام القانون العضوي موضوع الإخطار فتعد مطابقة للدستور. وأيضا رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (٠١ / ر. ق ع / م د / ٠٤) المؤرخ في ٢٠٠٤/٢/٥ المنشور على صفحة ١٦ من الجريدة الرسمية عدد ٠٩ بتاريخ ٢٠٠٤/٢/١١. والمتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للأمر رقم ٩٧-٠٧ المؤرخ في ١٩٩٧/٣/٦ والمتضمّن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات للدستور والذي رأى فيه المجلس أن عبارة " وللجان المراقبة" الواردة في المادة (٣/٤)، وعبارة "معللا تعليلاً كافياً وقانونياً" الواردة في المادة (٢/٢٥)، والمادة (٤/٢٥-٥-٦)، والمادة (٢٨) من القانون العضوي موضوع الإخطار غير مطابقة للدستور. والأحكام غير المطابقة للدستور جزئياً أو كلياً قابلة للفصل عن باقي أحكام القانون العضوي موضوع الإخطار.أما باقي أحكام القانون العضوي موضوع الإخطار مطابقة للدستور. وكذلك رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (٠٨ / ر ق ع / م د / ٩٩) المؤرخ في ١٩٩٩/٢/٢١ المنشور على صفحة ٤ من الجريدة الرسمية عدد ١٥ بتاريخ ١٩٩٩/٣/٩. والمتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدّستور. والذي رأى فيه المجلس الدستوري أنّ المواد (٢)، (٩)، (١/١١)، (١/٦٤)، (١/٦٥)، (٩٨)، (٩٩) من القانون العضوي مطابقة جزئياً للدستور. بينما المواد (٣/٧١)، (٣/٧٣)، (٣/٧٤) من القانون العضوي غير مطابقة للدّستور كما أكد المجلس أنّ الأحكام غير المطابقة كلياً أو جزئياً للدستور قابلة للفصل عن باقي أحكام هذا القانون العضوي موضوع الإخطار. أما باقي أحكام القانون العضوي موضوع الإخطار مطابقة للدستور. ؤرخ في ١٩٩٨/٥/٢٤ المنشور على صفحة ٦ من الجريدة الرسمية عدد ٣٩ بتاريخ ١٩٩٨/٥/٩ المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن اختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها للدّستور والذي رأى فيه المجلس أن المادة (٢)، (٧)، (٨)، (١/٩)، (١٣)، (١٤)، (٣٤) من القانون العضوي مطابقة جزئياً للدستور. وأكد فيه أن الأحكام غير المطابقة جزئيا للدستور تعتبر قابلة للفصل عن باقي أحكام القانون العضوي. وتعد باقي أحكام القانون العضوي مطابقة للدستور. وكذلك رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (٠٦/ ر. ق. ع / م د /٩٨) المؤرخ في ١٩٩٨/٠٥/١٩ المنشور على صفحة ٩ من الجريدة الرسمية عدد ٣٧ بتاريخ ١٩٩٨/٦/١. والمتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور والذي رأى فيه المجلس أن المواد (٣/٢)، (٣)، (٤)، (٢/١٥)، (٢/٢٠)، (٣٦)، (٣٧)، (٢/٣٨)،(١/٣٩)، (٤١)، (٤٤) مطابقة جزئياً للدستور. ولكن المواد (١٣)، (١/٢٠)، (٤٠) غير مطابقة للدستور، مؤكّدا فيه أن الأحكام غير المطابقة للدستور كلياً أو جزئياً تعتبر قابلة للفصل عن باقي أحكام القانون العضوي موضوع الإخطار. و تعد باقي أحكام القانون العضوي مطابقة للدستور.

هذا القانون يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر هذا القانون باستثناء الحكم المخالف للدّستور أو يطلب من البرلمان قراءة جديدة للنص[١].

أما إذا صرّح المجلس الدستوري الجزائري أن النظام الداخلي لإحدى غرفتي البرلمان المعروض عليه يتضمن حكماً غير مطابق للدستور وكان هذا الحكم قابل للفصل عن باقي أحكام هذا النظام، فإن هذا الحكم لا يمكن العمل به من طرف الغرفة المعنية إلا بعد تصريح المجلس الدستوري بمطابقته للدستور. ومصير النظام الداخلي في هذه الحالة يعمل به باستثناء هذا الحكم المخالف للدستور وهذا ما يستخلص من الإرادة الضمنية للمشرع في المادة (٥/١) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستور الجزائري [٢]. وما يمكن استخلاصه كذلك من رأي المجلس الدستوري الجزائري المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور[٣] والذي أكد فيه المجلس أن المادة (٤٩) من النظام، وشطر الفقرة الأولى من المادة (٥٢)، والمادة (٥٩/١) غير مطابقة للدستور وأن الأحكام غير المطابقة للدستور جزئيا أو كليا قابلة للفصل عن باقي الأحكام الأخرى بينما باقي مواد النظام الداخلي تعد مطابقة للدستور.

وكذلك رأيه المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي المعدل والمتمم لمجلس الأمة للدستور[٤] والذي أكد فيه المجلس أن المواد (٥٦) و(٦٥) والفقرة الأخيرة من المادة (١٠٤) غير مطابقة للدستور و الأحكام غير المطابقة للدستور كليا أو جزئيا قابلة للفصل عن باقي الأحكام الأخرى. بينما باقي مواد النظام الداخلي مطابقة للدستور[٥].

---

(1) - Art (23/1) de la loi organique du conseil constitutionnel Française (Dans le cas où le Conseil constitutionnel déclare que la loi dont il est saisi contient une disposition contraire à la Constitution sans constater en même temps qu'elle est inséparable de l'ensemble de cette loi, le Président de la République peut soit promulguer la loi à l'exception de cette disposition, soit demander aux chambres une nouvelle lecture)
تقابلها حرفيا المادة (٣) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري.

(2)- تنص المادة (٥/١) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري على أنــه: (إذا صــرح المجلس الدستوري أن النظام الداخلي لإحدى غرفتي البرلمان المعروض عليه يتضمّن حكما مخالفا للدستور، فإن هذا الحكم لا يمكن العمل به من طرف الغرفة المعنية إلا بعد تصريح المجلس الدستوري بمطابقته للدّستور).

(3)- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقــم (١٠ / ر. ن. د / م د / ٢٠٠٠) المــؤرخ فــي ٢٠٠٠/٥/١٣ المنشور على صفحة ٣ من الجريدة الرسمية عدد ٤٦ بتاريخ ٢٠٠٠/٧/٣٠.

(4)- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (٠٩/ر ن د / م د /٩٩) المؤرخ في ٢٢/١١ ١٩٩٩ المنــشور على صفحة ٣ من الجريدة الرسمية عدد ٨٤ بتاريخ ١٩٩٩/١١/٢٨.

(5)- وكذلك رأيه رقم (٠٤ / ر. ن. د / م. د/ ٩٨) المؤرخ في ١٩٩٨/٢/١٠ المنشور على صفحة ٢٢ من الجريدة الر سمية عدد ٠٨ بتاريخ ١٩٩٨/٢/١٨. والمتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور الذي أكد فيه المجلس أن المواد من (٦٣) إلى (٦٨) والمادتان (٧٥) و(٧٦) من النظام الداخلي لمجلس الأمــة غير مطابقة للدستور. والأحكام غير مطابقة للدستور كلياً أو جزئياً تعتبر قابلة للفصل عن باقي أحكــام النظــام الداخلي لمجلس الأمة.

كذلك الأمر إذا صرّح المجلس الدستوري الفرنسي بأن اللائحة البرلمانية المعروضة عليه تتضمن حكما مخالفا للدستور، فإنّ هذا الحكم لا يمكن تطبيقه من قبل الغرفة التي صوتت عليه[١].

الإحتمال الثاني: عدم إمكانية فصل الحكم المخالف للدستور عن أحكام القانون العضوي والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان

إذا صرّح المجلس الدّستوري الجزائري أن القانون العضوي المعروض عليه يتضمّن حكما غير مطابق للدّستور ولا يمكن فصله عن باقي أحكام هذا القانون. فلا يتمّ إصدار هذا القانون ويتعين في هذه الحالة إعادة النص القانوني بأكمله إلى البرلمان لإعادة فحصه من جديد [٢] عملا بأحكام المادة (٢) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري تم يعرض ثانية على المجلس الدستور نظرا لإلزامية الرقابة على دستورية القوانين العضوية.

أما إذا صرّح المجلس الدستوري الجزائري أن النظام الداخلي لإحدى غرفتي البرلمان المعروض عليه يتضمن حكما مخالف للدستور ولا يمكن فصله عن باقي أحكام هذا النظام فلا يمكن العمل به من طرف الغرفة المعنية.

ولم نعثر في آراء المجلس الدستوري الجزائري منذ نشأته وإلى غاية ٢٠١١ أي رأي يبين هذا الإحتمال والمتعلق بعدم إمكانية فصل الحكم المخالف للدستور عن أحكام كل من القانون العضوي والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان فكلها كانت قابلة للفصل.

كذلك الأمر إذا صرّح المجلس الدستوري الفرنسي أن القانون المعروض عليه يتضمن حكما غير مطابق للدستور وغير قابل للفصل عن مجمل أحكام هذا القانون فلا يتم إصدار هذا القانون[٣]. أما إذا صرّح أن اللائحة البرلمانية المعروضة عليه تتضمن حكما مخالفا للدستور فإن هذ الحكم لا يمكن العمل به من طرف الغرفة التي صوتت عليه وهذا ما أكدته المادة (٢/٢٣) من القانون العضوي للمجلس الدستوري الفرنسي.

وفي الأخير نشير إلى أن المجلس الدستوري يتوجّب عليه أوّلاً البدء بالجانبي الشكلي وهو ينظر في الطعن المقدّم إليه، فإذا انتهى إلى عدم سلامة التشريع من هذا الجانب كفاه عناء

([1])- Art (٢٣/2) de la loi organique du conseil constitutionnel Française (Dans le cas où le Conseil constitutionnel déclare que le règlement parlementaire qui lui a été transmis contient une disposition contraire à la Constitution, cette disposition ne peut être mise en application par l'assemblée qui l'a votée).
تقابلها المادة (٥) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري .

([2])- عفيفي، **رقابة الدستورية في مصر والدول الأجنبية – دراسة تحليلية مقارنة لأنظمة الرقابة في الدّساتير المعاصرة**، ص ٧١.

([3])- Art (22) de la loi organique du conseil constitutionnel Française (Dans le cas où le Conseil constitutionnel déclare que la loi dont il est saisi contient une disposition contraire à la Constitution et inséparable de l'ensemble de cette loi, celle-ci ne peut être promulguée).

مناقشته من الناحية الموضوعية، أما إذا تبين له أن النص المطعون فيه سليما من الناحية الشكلية توجّب عليه تبين مدى سلامته من الناحية الموضوعية.

بعد أن انتهينا من دراسة الرقابة الإلزامية على دستورية الإختصاص التشريعي للبرلمان ننتقل إلى دراسة الرقابة الإختيارية على دستورية الإختصاص التشريعي للبرلمان.

المبحث الثاني: الرّقابة الإختيارية على دستورية الإختصاص التشريعي للبرلمان[١]

إن إختصاص المجلس الدستوري الجزائري في مجال رقابة دستورية القوانين لا يقتصر فقط على مرحلة ما قبل صدور القانون وإنما يمتد ليشمل رقابتة بعد صدوره بصورة جوازية. وتعدّ الرقابة اللاّحقة على دستورية القوانين صورة من صور الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري الجزائري[٢] إلى جانب الرّقابة السابقة التي تهذف إلى توقيّ صدور قانون مخالف للدستور وذلك برقابته قبل صدوره.

فرقابة المجلس الدستوري اللاّحقة هي رقابة دستورية ترمي إلى التّحقق من خضوع القانون لأحكام الدستور، والتأكّد من عدم انحراف البرلمان عن حدود إختصاصاته المحدّدة دستورياً. فالمبدأ الأساسي فيها أنّها تمارس على التّشريع بعد نفاذه أو بعبارة أخرى هي الرقابة التي تتم بعد نفاذ القانون لعلاجه، و التي يفترض فيها أن القانون قد صدر فعلاً ولكنّه مخالف للدستور، فيجوز الطعن فيه أمام المجلس الدستوري بمراجعة أصليّة يزول أثره إذا قضى بعدم دستوريته.

وسنحاول مناقشة نطاق وشروط تقديم المراجعة الإختيارية أمام المجلس الدستوري (المطلبالأوّل)، على أن نتناول الأثار المترتّبة على تقديم المراجعة الإختيارية أمام المجلس الدستوري (المطلب الثاني).

المطلب الأول: نطاق وشروط تقديم المراجعة الإختيارية أمام المجلس الدستور

يمارس المجلس الدستوري الرّقابة السّابقة على دستورية القوانين العادية والمعاهدات، كما يمارس كذلك الرّقابة اللاحقة عليهما. كل ذلك في إطار إجراءات وشروط خاصة بالمراجعة الدّستورية الإختيارية، والتي لا يسمح فيها للأفراد بالطعن بعدم دستورية قانون من القوانين حتى ولو بطريق الدّفع.

وعليه فإننا سنناقش نطاق المراجعة الإختيارية أمام المجلس الدستوري في (الفرع الأول)، على أن نخصّص (الفرع الثاني) لمناقشة شروط تقديم المراجعة الدستورية أمامه.

---

(1)– تجدر الإشارة بأن القوانين العادية تخضع لرقابة سابقة كما هو حال القوانين العضوية ولـوائح البرلمـان، ولكنها تختلف عنها من حيث الطبيعة فقط بأنها إختيارية. فحين لا يمكن بأي حال من الأحوال إخضاع القـوانين العضوية ولوائح البرلمان للرقابة اللاحقة.

(2)– وبهذا تكون الجزائر وغيرها من الدول التي تبنت الرقابة اللاحقة عن طريق المجلس الدستوري قد أتبثـت بأنه ليس هناك تلازم حتمي بين الرقابة اللاحقة والهيئة القضائية.

الفرع الأوّل: نطاق تقديم المراجعة الإختيارية أمام المجلس الدستوري

يختص المجلس الدستوري الجزائري بالفصل في دستورية كل من المعاهدات والقوانين العادية إما برأي قبل أن تصبح واجبة التطبيق أو بقرار في حال كونها واجبة التطبيق، ومن ثم فالرقابة التي تنصب على هذه التشريعات قد تكون رقابة سابقة (وقائية) كما سبق تناولها في المبحث الأول. كما قد تكون رقابة لاحقة تتميز عن غيرها من الرقابة بأنها رقابة إختيارية.

وهذا ما سيكون محور هذا المبحث، حيث سيتم مناقشة الرقابة على دستورية القوانين العادية في (نقطة أولى)، بينما نخصص (النقطة الثانية) لدراسة الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية.

أوّلا: الرقابة الإختيارية على دستورية القوانين العادية

نظّم المشرّع الدستوري الجزائري نظرياً موضوع الرقابة على دستورية القوانين العادية منذ تبنيه أوّل دستور للجمهورية المستقلة سنة ١٩٦٣ والتي كانت لاحقة على صدوره [١]. ولكن من الناحية العمليّة لم تمارس أيّة رقابة على دستورية التّشريعات العادية بسبب عدم تنصيب المجلس الدستوري فلم يتاح له بالتّالي ممارسة صلاحياته برقابة الدّستورية. وهذا كله راجع إلى الظّروف السياسيّة المعروفة التي سادت تلك الفترة[٢].

بينما لم يتناول دستور الجمهورية الثّاني لسنة ١٩٧٦ الرّقابة على دستورية القوانين العادية بصفة خاصّة والرّقابة الدّستورية بصفة عامة. فهذا الدستور لم يكن يسمح بممارسة الرقابة على دستورية التشريعات خارج إطار البرلمان (المجلس الشعبي الوطني)، فقد كان هذا المجلس يمارس نوعاً من الرقابة السياسيّة الذّاتية السابقة على دستورية التشريعات التي يختص بسنها، وكانت هذه الرقابة تتم من خلال عمليتين أساسيتين: أولاً، من خلال عملية فنية Operation technique تقوم بها اللّجان الدائمة بالمجلس، وتتمثّل في دراسة ما تم التصويت عليه من مشروعات القوانين بواسطة البرلمان بهذف معرفة مدى تطابقها مع الدستور. أما العملية الثانية فهي عملية سياسية Operation politique وكانت تتمثّل في إلغاء الأحكام التي رأت اللجان عدم دستوريتها، وذلك بقرار مشترك من مكتب المجلس التشريعي والحكومة. واشتراك الحكومة في هذا الشأن كان يجد تبريره في أن تعديلات القوانين كان لابد من الموافقة عليها من الحكومة ومكتب المجلس على السواء[٣].

([1])– تنص المادة (٦٤) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٦٣ على أنه: (يفصل المجلس الدستوري في دستورية القوانين والأوامر التشريعية بطلب من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الوطني).

([2])- http://www.conseil-constitutionnel.dz/IndexArab.htm. ٢٠١١/٠٥/٢٤، ١٦:١٠

([3])– الغفلول، **الرقابة القضائية السابقة على دستورية المعاهدات الدولية – دراسة مقارنة**– ص ٢١٢.

لتظهر فكرة الرقابة الدستورية من جديد في النقاشات السياسية، بحيث أوصى المؤتمر الخامس لحزب جبهة التحرير الوطني (الحزب الأوحد قبل إقرار التعددية الحزبية) بإنشاء جهاز أعلى تحت سلطة رئيس الجمهورية (الأمين العام للحزب) يكلف بالفصل في دستورية القوانين قصد ضمان احترام سمو الدستور وتدعيم المشروعية وسيادة القانون وتعزيز الديمقراطية المسؤولة في بلادنا ودعمها. غير أن هذه التوصية لم تدرج في الدستور وبقيت دون تجسيد(١).

واستمر الوضع على حاله إلى غاية التعديل الدستوري الذي حدث في ٢٣ فبراير سنة ١٩٨٩، وهو تعديل على درجة كبيرة من الأهمية، إذ نص إلى جانب تكريس التعددية الحزبية السياسية والحريات العمومية وتبني مبدأ الفصل بين السلطات على إنشاء مجلس دستوري يتمتع بصلاحيات أهم من تلك المخولة إياه بموجب دستور ١٩٦٣ نذكر منها على الخصوص الرقابة على دستورية القوانين قبل إصدارها (الرقابة السابقة). التي أصبحت تساند الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين العادية(٢). وكأثر على ذلك يصدر المجلس الدستوري رأيه فيما يتعلق بالرقابة السابقة وقراره في الحالة العكسية. إلا أن المدة التي طبق فيها دستور ١٩٨٩ قصيرة، إذ جمدت أحكامه فعليا ابتداء من ١٩٩٢/١/١١، بعد إلغاء نتائج الإنتخابات التشريعية، في دورها الأول(٣).

وفي التطبيق العملي للمجلس الدستوري الجزائري فإن الفترة الممتدة مابين ١٩٨٩ – ١٩٩٥ شهدت فقط أربع طعون فيما يتعلق بالرقابة على دستورية القوانين العادية نذكرها بالترتيب:

القرار الأول(٤) يتعلق بقانون الإنتخابات رقم ٨٩–١٣ لا سيما المواد ٦١، ٦٢، ٨٢، ٨٤، ٨٥، ٨٦، ٩١، ١٠٨، ١١٠ و ١١١ منه والذي صرّح فيه المجلس:

أن المادتان (٦١ و٨٤) اللتان تعالجان طرق الإقتراع لإنتخاب المجالس الشعبية والمادة (٦٢) التي تبين بدقة الكيفية التي يتم وفقها توزيع المقاعد بطريق الإقتراع النسبي على القائمة مع أفضلية الأغلبية في دور واحد لا تتعارض مع أي حكم في الدستور.

---

(1)- http://www.conseil-constitutionnel.dz/IndexArab.htm.

(2)– أنظر في ذلك المادة (١٥٥) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٨٩.

(3)– نسيب، محمد أرزقي (١٩٩٨)، **أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزء الأول، مفهوم القانون الدستوري– ظاهرة الدولة والدستور**، رقم الطبعة لا يوجد، الجزائر: شركة دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، ص ٢٤٦.

(4)– قرار المجلس الدستوري الجزائري رقم (١– ق. ق– مد–٨٩) المؤرّخ في ١٩٨٩/٨/٢٠ منشور على صفحة ١٠٤٩ من **الجريدة الرسمية** عدد رقم ٣٦ بتاريخ ١٩٨٩/٠٨/٣٠.

وأن المادتين (٨٢ و٨٥) اللتان تعالجان حالات عدم القابلية للإنتخاب في المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الوطني مطابقة للدستور شريطة مراعاة التحفظات [١].

فحين صرّح بأن اشتراط الجنسية الأصلية للمترشّح للإنتخابات التشريعية للمجلس الشعبي الوطني وزوجه الواردة في المادة (٨٦) والفقرة الأخيرة منها [٢] غير مطابقة للدستور لمخالفتهم المادتين (٤٧) و(٢٨) من الدستور.

وما يؤخذ على قرار المجلس الدستوري عند حكمه بعدم دستورية هذه المادة أنه استدلّ من بين ما إستدلّ عليه – الأمر رقم ٧٠- ٨٦ [٣] و الذي يعني أن المجلس الدستوري قد طابق قانون عادي مع آخر له نفس الدرجة. وهذا ما لا يجوز في موضوع رقابة دستورية القوانين التي تقتصر على رقابة مطابقة القانون مع الدستور.

كما إستدل كذلك في حكمه بعدم دستورية هذه المادة بالإتفاقيات بعد المصادقة عليها. "وهكذا الشأن خاصة بالنسبة لميثاق الأمم المتحدة لسنة ١٩٤٥ والميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لمنعها كل تمييز مهما كان نوعه". بما يعني كذلك أنه طابق قانون عادي مع معاهدة دولية. وإذا كان صحيح أن المعاهدات بمجرد التصديق عليها تسمو على القانون لكن هذا لا يسمح ولا يبيح الإرتكان عليها للحكم بعدم دستورية القوانين في مجال الرقابة الدستورية التي تقتصر فقط على مطابقة القانون مع الدستور، وخاصة مع العلم أن الدستور له مرتبة السمو على المعاهدات. فكان الأجدر بالمجلس الدستوري أن يكتفي فقط بتقرير أن المادة (٨٦) من هذا القانون تخالف المادتين (٤٧) و(٢٨) من الدستور.

أما فيما يخص المادة (٣/١٠٨) من هذا القانون التي تفرض أن يرفق التصريح بالترشيح لرئاسة الجمهورية بشهادة الجنسية الجزائرية الأصلية لزوجه جاءت غير مطابقة للدستور لأنها تتضمن شرطاً إضافياً لقابلية الإنتخاب الرئاسي غير منصوص عليه في المادة (٧٠) من الدستور كما أنها تخالف كذلك المادة (٦٨) من الدستور. فالرجوع الوحيد إلى القانون حسب هذه

---

(1)- سيتم التطرق إلى النقطة المتعلقة بالتحفظات عند معالجة الآثار المترتبة على تقديم المراجعة الإختيارية أمام المجلس الدستوري.

(2)- تنص المادة (٨٦) من قانون الإنتخاب رقم ٨٩-١٣ على أنه: (يشترط في المترشح للمجلس الشعبي الوطني مايلي: – أن يكون بالغا سن (٣٠) عاما على الأقل يوم الإنتخاب
– أن يكون ذا جنسية جزائرية أصلية.
– أن تكون زوجته من جنسية جزائرية أصلية.
يعفى من الشرط الأخير كل من أثبت بوثيقة رسمية أن زوجته كان لها موقف مشرف أثناء ثورة التحرير الخالدة).

(3)- الأمر رقم ٧٠- ٨٦ المؤرخ في ١٩٧٠/١٢/١٥ والمتضمن قانون الجنسية الجزائرية الذي حدّد شروط الحصول عليها وإسقاطها وبين على الخصوص بدقة آثار الحصول على الجنسية الجزائرية وأقر حقوقاً كان من أخصها حق تقلد مهمة إنتخابية بعد خمس سنوات من الحصول على الجنسية الجزائرية، مع أنه بالإمكان إلغاء هذا الأجل من جهة أخرى بموجب مرسوم التجنس.

المادة لا يكون إلا لتحديد كيفيات الإنتخابات الرئاسية. واشتراط تقديم المترشح شهادة زوجه للجنسية الجزائرية الأصلية لا يمكن أن يماثل إحدى كيفيات الإنتخاب الرئاسي.

وما يؤخذ كذلك على قرار المجلس الدستوري في هذه النقطة أنه كرر إستناده على المواثيق الدولية. وتأكيده مجددا على مخالفة القانون المشار إليه للمواثيق الدولية بعباراته التالية: "وهو يدخل زيادة على ذلك تمييزاً مضاداً للأحكام الدستورية وللمواثيق المذكورة أعلاه". وهذا غير جائز في رقابة دستورية القوانين التي تقتصر على رقابة مطابقة التشريعات مع أحكام الدستور ليس إلا.

كما صرّح أيضا بأن جزء الجملة من الفقرة الأولى من المادة (١١٠) من هذا القانون والتي تنص على أنه (يجب أن تتم الموافقة صراحة على الترشيح وتقدّم من جمعية أو عدة جمعيات ذات طابع سياسي) غير مطابقة للدستور فهي تقيد المترشح لرئاسة الجمهورية بهذا الشرط وبالتالي تخالف المادة (٤٧) من الدستور مقرارا إعادة تحريرها كما يلي: (فضلاً عن الشروط المحددة في المادة ٧٠ من الدستور، وأحكام هذا القانون، يجب على المترشح أن يقدم قائمة تتضمن على الأقل توقيعات ستمائة عضو منتخب لدى المجالس البلدية والولائية والمجلس الشعبي، موزعين على نصف ولايات التراب الوطني على الأقل).

ونحن لا نؤيد ما ذهب إليه المجلس الدستوري، ونرى أن قراره بعدم دستورية الفقرة الأولى من المادة (١٠٠) المرفق بإعادة صياغتها وفق ما إقترحه المجلس يعدّ انتهاكا لمبدأ الفصل بين السلطات بتدخله في الوظيفة التشريعية المنوطة بالبرلمان كاختصاص أصيل خاصة مع العلم أن وظيفة المجلس الدستوري بالدرجة الأولى هي مراقبة دستورية القوانين للحكم بمطابقتها للدستور أوعدم مطابقتها وليس إعداد نصوص. فالمجلس في هذه الحالة تعدّى هذه الوظيفة إلى تدخله في تعديل هذه المادة وهذا كله لا لشيء فالنص قد قرر عدم دستوريته. كما أن ما ذهب إليه المجلس الدستوري غير منطقي فكيف يحكم بعدم دستورية مادة ويقرر في نفس الوقت إعادة تحريرها وفق الصياغة التي يقترحها. كما نعتقد أن ما ذهب إليه المجلس يخالف المادة (٧) من النظام المحدّد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري والتي تنص على أنه: (إذا صرّح المجلس الدستوري بعدم دستورية حكم أخطر بشأنه وكان هذا الحكم في نفس الوقت غير قابل للفصل عن باقي أحكام النصّ المخطر بشأنه، فإن النص الّذي ورد ضمنه الحكم المعني يعاد إلى الجهة المخطرة). فكان أولى بالمجلس الدستوري أن يحكم بعدم دستورية الفقرة الأولى من المادة (١٠٠) ويقرر إعادتها إلى الجهة المخطرة.

أما فيما يخص المادتين (١١١ و٩١) حيث تعفي الأولى رئيس الجمهورية الممارس من الشروط المحددة في المادة (١١٠)، والمادة (٩١/٣) لا تخضع النائب الممارس للزوم دعم ترشيحه بتوقيع ١٠% من منتخبي (بفتح الخاء) دائرته الإنتخابية أو بخمسمائة توقيع منتخبي (بكسر الخاء) هذه الدائرة الإنتخابية نفسها، وذلك في حالة ما إذا كان لا يترشح من جديد تحت رعاية جمعية ذات طابع سياسي غير مطابقتين للدستور، لمخالفتهما المادتين (٤٧ و٢٨) من الدستور. أما الفقرتين الأولى والثانية من المادة (٩١) اللتان تطرحان شروط تقديم المترشحين للإنتخابات التشريعية وأن الإختيار المتروك للمترشحين ليس من طبيعته أن يحدث أوضاعاً مخالفة لروح الدستور ونصه، مطابقتان للدستور مقرّرا إعادة تحرير المادة (٩١)[١].

أما الأحكام الأخرى من قانون الإنتخاب فهي مطابقة للدستور.

وخلاصة القول نشير إلى أن المجلس الدستوري لم يتوقف عند حد رقابة القانون وبيان مخالفته، وإنما تعدى هذا الإختصاص ليشمل تجريد الحكم المعيب وإزالته لإقتراح ما يحل محله، وهذا كله تفادياً للحكم بعدم دستوريته مستعملاً عبارة " مطابق للدستور مع مراعاة التحفظ المذكور "هذا من جهة، ومن جهة أخرى بيان ملاحظته حول ما أغفله المشرع. وفي ذلك ما نذكره بشأن المادتين (٨٢ و٨٥) المتناولتين حالات عدم القابلية للإنتخاب في المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الوطني حيث لا حظ " أن نص القانون الذي عرض عليه خال من كل شرط من شروط عدم قابلية الإنتخاب للمجلس الشعبي الولائي وما ذلك إلا نتيجة إغفال، لأنه في الحالة العكسية يفضي تحليله إلى تمييز بالمقارنة مع ما هو مشترط في المترشحين للمجالس الشعبية الأخرى".

فهذا القرار لا يخلو من الإنتقادات خاصة تلك المتعلقة بجوهر الرقابة، فالرقابة هنا رقابة دستورية محلها التشريع بمفهومه الواسع بما فيه المعاهدات و مدى دستوريتها. هذا المحل الذي ينبغي أن لا يخالف الدستور. أما مخالفة المعاهدات فليس لها مجال في نطاق الرقابة الدستورية. التي قد تجد لها مجال في القضاء. كما أننا لا نرى منطقية لتصرفه القاضي بعدم دستورية نص من النصوص المرفق بإعادة تحريره.

([1])– وقرر المجلس أن تحرر المادة ٩١ كما يلي: (مع مراعاة الشروط الواجب استفاءها قانوناً يجب أن تتم الموافقة صراحةً على القائمة المذكورة ضمن المادة ٨٩ من هذا القانون، من طرف جمعية أو عدة جمعيات ذات طابع سياسي. وفي حالة ما إذا لم يتقدم المترشح تحت رعاية جمعية ذات طابع سياسي، فإنه يلزم بتدعيم ترشيحه ب ١٠ % على الأقل من منتخبي دائرته أو ٥٠٠ إمضاء من ناخبي دائرته الإنتخابية).

أما القرار الثاني[١] فيتعلق برقابة دستورية القانون الأساسي للنائب والذي قرّر فيه المجلس الدستوري مايلي:

فيما يخص المادة (٨) [٢] غير مطابقة مع أحكام المادة (٢٨) من الدستور.

وما يؤخذ على قرار المجلس عند حكمه بعدم دستورية المادة (٨) أنه إستند من بين ما إستند عليه المادة (٢٤) [٣] من القانون نفسه المعروض على المجلس الدستوري التي تبعد كل إمكانية للجمع بين أية وظيفة مع عضوية النائب. وذلك بإدرجه العبارة التالية (... والأكثر من ذلك أن المادة (٢٤) من النص نفسه المعروض على المجلس الدستوري لدراسته تبعد كل إمكانية الجمع بين أية وظيفة مع عضوية النائب...) وهذا ما يعني أنه طابق بين تشريعين من نفس المرتبة.

أما فيما يخص المادة (١٣) [٤] وما تتناوله من مهام مؤقتة يمكن أن يكلف بها النائب غير مطابقة للدستور لأنها بإمكانها أن تحدث أوضاعاً مضرة بلزوم استقلالية كل جهاز دستوري فتنظيم السلطات المستنبط من دستور ١٩٨٩ يحدد بدقة صلاحيات كل جهاز. كما أن مفهوم "الهيئات السياسية السامية" الواردة في هذه المادة غريب عن المصطلحات الدستورية المعمول بها، وأنه يعود للأجهزة الدستورية أن تظل يقظة فيما يخص إجراءات التعاون بين هذه الأجهزة.

فحين أن المادتين (١٧ و٣٣)[٥] إذ تعالجان كلاهما دور النائب في دائرته الإنتخابية مطابقتان جزئياً للدستور مع مراعاة التحفظ. فالأولى في فقرتها الأولى فقط مع حذف جزء الجملة (وخاصة المسائل المتعلقة بمايلي:...) والثانية في فقرتها الأولى كذلك مع حذف الجملة القائلة (وفي هذا الإطار يجب عليه أن يسهر على تطبيق القوانين والأنظمة). لأن بتخويل النائب أن يتابع فردياً المسائل المتعلقة بتطبيق القوانين والتنظيمات وممارسة الرقابة الشعبية

---

(1)- قرار المجلس الدستوري الجزائري رقم (٢- ق- ق- م د-٨٩) المؤرخ في ١٩٨٩/٨/٣٠ المنشور على صفحة ١٠٥٨ من **الجريدة الرسمية** بتاريخ ١٩٨٩/٠٩/٠٤.

(2)- تنص المادة (٨) من القانون الأساسي للنائب على أنه: (لا تتنافى النيابة مع وظائف أساتذة الجامعات وأطباء القطاع العام).

(3)- تنص المادة (٢٤) من القانون الأساسي للنائب على أنه: (يوضع النائب الذي أثبتت صحة نيابته في حالة الإنتداب قانونا ويتفرغ كليا ودائما لنيابته).

(4)- تنص المادة (١٣) من القانون الأساسي للنائب على أنه: (يمكن النواب دون أن تتأثر ممارسة نيابتهم، أن يكلفو من قبل الهيئات السياسية السامية في إطار مهام مؤقتة، بتطبيق اختصاصاتهم في مهام خاصة ذات منفعة وطنية).

(5)- تنص المادة (١٧) من القانون الأساسي للنائب على أنه: (يتابع النائب في الدائرة التي انتخب فيها تطور الحياة السايسية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية وخاصة المسائل المتعلقة بمايلي، تطبيق القوانين والأنظمة. ممارسة الرقابة الشعبية، وكذلك المسائل المتعلقة بنشاط مختلف المصالح العمومية). وتنص المادة (٣٣) من القانون الأساسي للنائب: (عند نفاذ جدول أعمال المجلس، يتفرغ النائب لدائرته الإنتخابية وفي هذا الإطار، يجب عليه أن يتابع على تطبيق القوانين والأنظمة. كما يتولى ممارسة الرقابة الشعبية وفقا للتشريع المعمول به).

والمسائل المتعلقة بنشاط مختلف المصالح العمومية يكون القانون الأساسي قد أسند للنائب مهام تتجاوز إطار صلاحياته الدستورية.

أما المادة (٢٠) من هذا القانون[١] غير مطابقة للدستور. لأنها توكل إلى النائب صلاحيات تتجاوز مهمته ذات الطابع الوطني، والنيابة في المجلس الشعبي الوطني ذات طابع وطني استناداً إلى المادة (٩٩) من الدستور، و تمارس في إطار اختصاص السلطة التشريعية وحدودها. كما أن مهمة الرقابة الشعبية موكولة إلى المجلس الشعبي الوطني وفقا لما نصت عليه المادة (١٤٩) من الدستور، وهي تمارس على الخصوص ضمن الشروط المحددة في المادة (١٥١) من الدستور.

بينما أحكام المادة (٢١) [٢] وما تتناوله من طلب النائب سماع الهيئة التنفيذية الولائية غير مطابقة للدستور نظرا لكون هذا الإجراء يشكل أمراً موجهاً للسلطة التنفيذية ولا يندرج بتاتاً ضمن صلاحيات النائب الدستورية كما أن المادة (٢١) على هذا النحو تستبعد مبدأ الفصل بين السلطات.

وأيضاً المادة (٤٢) [٣] قرّر المجلس عدم دستوريتها لأنه إذا كان على النائب أن يظل دائما يتحسس تطلعات الشعب حسب نص المادة (٩٤) من الدستور فليس ثمة ما يلزمه صراحة بحضور جميع الحفلات والتظاهرات الرسمية التي تقام في مستوى دائرته الإنتخابية وولايته. أضف إلى ذلك أن النص في هذه المادة على كونه في هذا الإطار " يحظى بالمقام الأول في سلم التشريفات. وعلى المستوى الوطني، يحظى بالمرتبة التشريفية المناسبة لمهمته الوطنية " مفهوما لا يحدده أي نص قانوني ولا يدرجه الدستور في حيز القانون.

وكذلك أحكام المادة (٤٣) [٤] من هذا القانون غير دستورية، نظراً لكون الجواز الدبلوماسي يسلم حسب الأعراف الدولية لكل سلطة تابعة للدولة ملزمة بمهمة دائمة أو وقتية تمثيلية أو في إطار نشاط دولي يهم الدولة، وبهذه الصفة فهو يسلم حسب إرادة السلطة التنفيذية وحدها طبقا

([1])- تنص المادة (٢٠) من القانون الأساسي للنائب على أنه: (يحضر النائب اجتماعات المجلس الشعبي الولائي والمجالس البلدية التابعة لدائرته الإنتخابية، ويشارك في أعمالها).

([2])- تنص المادة (٢١) من القانون الأساسي للنائب على أنه: (يمكن النائب أن يطلع سماع الهيئة التنفيذية للولاية التي انتخب فيها حول كل مسألة تتعلق بسير المصالح العمومية التابعة لدائرته الإنتخابية).

([3])- تنص المادة (٤٢) من القانون الأساسي للنائب على أنه: (طبقاً لأحكام الدستور، يحضر النائب في جميع النشاطات والتظاهرات الرسمية التي تقام في مستوى الدائرة الإنتخابية والولاية ويحظى بالمقام الأول في سلم التشريفات. وعلى المستوى الوطني، يحظى النائب بالمرتبة التشريفية المناسبة لمهمته الوطنية).

([4])- تنص المادة (٤٣) من القانون الأساسي للنائب على أنه: (يسافر النائب بجواز سفر دبلوماسي. وفي كل تنقلاته يسافر النائب بصفة "شخصية هامة جدا" ويستفيد بهذا الصدد من الأداءات والمساعدات المرتبة عن هذه الصفة وفي الرتبة التي تخولها له النيابة الوطنية. يحتفظ النائب الذي لم يعد انتخابه بحقه بجواز سفر دبيلوماسي).

للمواد (٦٧ و٧٤ و١١٦) من الدستور، فلا يعود حينئذ للقانون المحدد مجاله خاصة في المادة (١١٥) من الدستور أن ينص على كيفيات تسليم وثائق السفر أو وضعها حيز التداول أو استعمالها لأن ذلك من اختصاص السلطة التنظيمية وحدها كما هي محددة في المادة (١١٦) من الدستور.

بينما بقية المواد الأخرى من هذا القانون فقد صرح المجلس الدستوري بدستوريتها.

أما فيما يخص القرار الثالث[١] المتعلق بالفقرة الثانية من المادة (٥٤) من القانون رقم ٩١–١٧ من قانون الإنتخاب[٢] فقد صرح المجلس الدستوري بعدم دستوريتها لمخالفتها أحكام المواد (٢٨) في آخرها و(٣٠)، (٣١)، (٤٧)، (٦٨) و(٩٥) من الدستور.

أما فيما يتعلق بقرار المجلس الدستوري الرابع [٣] والمتعلق برقابة البند السادس من المادة (١٠٨) من قانون الإنتخاب فسيتم التطرق إليه عند معالجة الآثار المترتبة على تقديم المراجعة الإختيارية أمام المجلس الدستوري.

إن ميلاد الرّقابة على دستورية القوانين العادية من جديد في الجزائر يعدو خطوة هامة في مسيرة بناء دولة القانون، والتي تعزّزت في ضوء التعديل الدستوري لـــ ٢٨ نوفمبر ١٩٩٦. فالمادة (١٦٥) من هذا التعديل جاءت تأكيدا على إختيارية الرقابة على دستورية القوانين العادية التي قد تنصب على مشاريع القوانين كما قد تمتد لتشمل القانون بعد صدوره.

وفي التطبيق العملي للمجلس الدستوري الجزائري في الفترة الممتدة مابين ١٩٩٦ وإلى غاية ٢٠١١ شهدت فقط طعنين فيما يتعلّق بدستورية مشاريع القوانين العادية، فحين لم يتم العثور على أي قرار مارس بشأنه المجلس الدستوري الرقابة اللاّحقة على دستورية القانون العادي.

ففيما يخص الرأي الأول[٤] يتعلق بدستورية المواد من ٤ إلى ٧ و١١، ١٢، ١٤، ١٥ و٢٣ من القانون المتضمّن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان...

قرر عدم دستورية المادة (١/٥) لأن المشرّع بإقراره تعويضتين أساسيتين مختلفتين، إحداهما لعضو البرلمان، والأخرى للنائب الممثل للجالية الوطنية المقيمة بالخارج يكون قد أخل

---

(1)– قرار المجلس الدستوري الجزائري رقم (٤– ق ق. م د. ٩١) مؤرخ في ١٩٩١/١٠/٢٨ المنشور على صفحة ٢١٠٧ من الجريدة الرسمية عدد ٥٣ بتاريخ ١٩٩١/١٠/٣٠.

(2)– تنص المادة (٢/٥٤) من قانون الإنتخاب على أنه: (يمكن أحد الزوجين التصويت عن الآخر مع اثبات الرابطة الزوجية عن طريق تقديم الدفتر العائلي بالإضافة إلى البطاقتين الإنتخابيتين).

(3)– قرار المجلس الدستوري الجزائري رقم (٠١. ق. أ– م.د ٩٥) المؤرخ في ١٩٩٥/٨/٦ منشور على صفحة ١٩ من الجريدة الرسمية عدد ٤٣ بتاريخ ١٩٩٥/٨/٨.

(4)– رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (٠٤/ر. ق. /م. د/٩٨) المؤرخ في ١٩٩٨/٦/١٣ المنشور على صفحة ٣ من الجريدة الرسمية عدد ٤٣ بتاريخ ١٩٩٨/٠٦/١٦.

بمبدأ المساواة المنصوص عليه في المادة (٢٩) من الدستور. فالمشرع قد حدّد بموجب المادة (١/٤) من هذا القانون التعويضة الأساسية الشهرية لعضو البرلمان على أساس النقطة الإستدلالية ٣٦٨٠ صافية بعد كل الإقتطاعات القانونية، وأقر بموجب المادة (١/٥) من نفس القانون أن يمنح للنائب الممثل للجالية الوطنية المقيمة بالخارج تعويضة شهرية أساسية تعادل أجر رئيس البعثة الدبلوماسية، معتمداً بذلك أساسين مختلفين لتحديد نفس التعويضة الأساسية.

كما قرّر عدم دستورية المادة (٧/١–٢) من هذا القانون[1] لأن إقرار تعويضة لعضو البرلمان عن الحضور إجراء تحفيزي، وبالتالي يكتسي حضور أشغال البرلمان طابعاً غير إلزامي، وهذا يتنافى مع ممارسة الإختصاصات الدستورية للبرلمان التي تقتضي أصلاً حضور عضو البرلمان في الجلسات العامة وأشغال اللجان، فضلاً عن كونها لا تستند على معايير موضوعية وعقلانية كما أن تمثيل الشعب يفرض أيضاً حضور عضو البرلمان للتعبير عن انشغالاته وتطلعاته.

كذلك قرّر عدم دستورية المواد ٥ (الفقرة الأخيرة)، ٧(الفقرة الأخيرة) و(١٢) لأنها تحيل تحديد كيفيات تطبيق هذه الأحكام بموجب تعليمة على كل من مكتب المجلس الشعبي الوطني ومكتب الأمة، فهي تخالف المادة (٢/١٢٥) من الدستور التي تقر أن تطبيق القانون يندرج في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة.

بينما المادة (١١) من هذا القانون غير دستورية لأن المؤسس الدستوري قد خول المشرع اختصاص تحديد التعويضات التي تدفع للنواب وأعضاء مجلس الأمة بموجب القانون وفقا للمادة (٢/١١٥) من الدستور. والمشرع حين أقر في هذه المادة الفقرة الأولى من هذا القانون استفادة عضو البرلمان من قرض بدون فوائد يسدد في أمد عشر سنوات لإقتناء سيارة خاصة يكون قد أدرج موضوعاً لا يدخل ضمن مجال قانون التعويضات فضلاً عن كونه يفتقد السند الدستوري له.

أما المواد (١٤، ١٥ و٢٣) من هذا القانون[2] التي تتناول على التوالي حساب مدة العضوية في البرلمان في الترقية والتقاعد وشروط وكيفيات الإستفادة من التقاعد وامتداد سريان مفعول تلك الأحكام إلى النواب السابقين غير مطابقة للدستور، لأن المشرع حين أدرج تقاعد عضو

([1])– تنص المادة (٧/١–٢) من القانون المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان على أنه: (تحدد تعويضة عن حضور عضو البرلمان في الجلسات العامة وأشغال اللجان الدائمة تقدر كما يلي:
– ١٠% من التعويضات الأساسية عن حضور أشغال الجلسات العامة، وأشغال المجلسين المختلفة.
– ١% من التعويضة الأساسية عن كل يوم حضور في أشغال اللجان الدائمة).

([2])– تنص المادة (١٤) من القانون المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان على أنه: (تحسب مدة العضوية في البرلمان بما في ذلك مدة العطلة الخاصة لكل أعضاء البرلمان كسنوات خدمة فعلية حسب الإجراءات الأكثر ملاءمة بالنسبة للترقية والحق في التقاعد على حد سواء). وتنص المادة (١٥) على أنه: (ينتسب عضو البرلمان إلى الصندوق الخاص بتقاعد الإطارات السامية للأمة...). كما تنص المادة (٢٣) على أنه: (يمتد سريان أحكام هذا القانون المتعلقة بالتقاعد إلى النواب السابقين).

البرلمان ضمن نظام التعويضات التي تدفع للنواب وأعضاء مجلس الأمة مستندا في ذلك على المادة (٢/١١٥) يكون قد أدرج موضوعاً لا يدخل ضمن نظام التعويضات ولا يستند إلى نص دستوري. فالمادة (١١٥) من الدستور لا تنطبق على المواد (١٤، ١٥ و ٢٣) من هذا القانون بل تقتصر على تعويضات البرلمانيين فقط مما يستوجب استثناء نظام التقاعد من مجال هذا القانون.

في الأخير وبعد عرض هذا الرأي نشير إلى أن المجلس الدستوري عند معالجته مدى دستورية المواد (١٤، ١٥ و ٢٣) من هذا القانون، لم ينظر في مدى دستورية المادة الأولى رغم إتحادها في العلة مع هذه المواد. وبناء عليه نرى بأن المادة الأولى من هذا القانون والتي تنص على أنه: (يهدف هذا القانون إلى تحديد نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان طبقا لأحكام المادة ١١٥ من الدستور) غير دستورية. لأن إدراج المشرع موضوع التقاعد إلى جانب موضوع التعويضات وإستناده على المادة (٢/١١٥) من الدستور والتي تنص على أن (القانون يحدد...والتعويضات التي تدفع للنواب وأعضاء مجلس الامة) يكون قد خالف الدستور. فهذا الأساس المعتمد عليه لا ينطبق مع هذه المادة بل يقتصر على تعويضات البرلمانيين فقط مما يستوجب استثناء نظام التقاعد من مجال هذا القانون.

وأؤكد أن سبب عدم فصل المجلس الدستوري في دستورية المادة الأولى من هذا القانون يرجع إلى أن المجلس لا يمكنه أن يتصدى تلقائيا لدستورية أحكام لم يخطر بشأنها إلا إذا إقتضى الفصل في دستورية حكم ما التصدي لأحكام أخرى. وفي هذه الحالة لم يخطر المجلس للنظر في المادة الأولى من هذا القانون، كما أن هذه المادة ليست لها علاقة بالأحكام موضوع الإخطار.

وحبذا لو يعدل المشرّع الدستوري الدستور ويسمح للمجلس الدستوري بالتصدي تلقائياً في دستورية حكم لم يخطر بشأنه حتى ولو كان غير ذي علاقة مع النص موضوع الإخطار. لأن من شأن ذلك أن يسمح للمجلس بالتّصدي تلقائيا للفصل في أي حكم متى كان غير دستوري وهذا من شأنه أن يفعّل الرقابة على دستورية التشريعات ويجسّد مبدأ حماية سمو الدستور.

أمّا الرأي الثاني[١] المتعلق بالرقابة على دستورية القانون المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان جاء فيه ما يلي:

فيما يخص الشطر الأول من المادة (١٢) من هذا القانون [٢] غير دستورية. لأنه يستنتج منه أن نية المشرع هي إلزام السلطات المحلية بتمكين عضو البرلمان من حضور النشاطات

(1)– رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (١٢/ر. ق /م د/ ٠١) المؤرخ في ٢٠٠١/١/١٣ المنشور على صفحة ٥ من الجريدة الرسمية عدد ٩ بتاريخ ٢٠٠١/٢/٤.

(2)– ينص الشطر الأول من المادة (١٢) من القانون الأساسي لعضو البرلمان على أنه: (يُمكّن عضو البرلمان من الحضور في النشاطات والتظاهرات الرسمية والزيارات العملية والإستطلاعية التي تقام على المستوى المحلي وجلسات العمل التي تعقد في هذا الإطار...)

والتظاهرات الرسمية والزيارات العملية والإستطلاعية التي تقام على المستوى المحلي وجلسات العمل التي تعقد في هذا الإطار وعليه فهي تخل بمبدأ الفصل بين السلطات.

فيما يخص المادة (١٣) من هذا القانون [١] غير دستورية لأنها لم تحدّد الأساس الدستوري المعتمد عليه. كما أن المشرّع الدستوري قد حدد صراحةً من خلال المواد (١٣٣، ١٣٤ و١٦١) من الدستور الإطار الذي يمارس فيه عضو البرلمان الصلاحية المنصوص عليها في المادة (١٣) واعتباراً بالنتيجة أن المشرع حين أوجب على السلطات الولائية والبلدية أن تضع تحت تصرف عضو البرلمان المعلومات والوثائق الضرورية التي يحتاجها خلافاً لما هو منصوص عليه في الدستور يكون قد تجاوز صلاحياته الدستورية.

فيما يخص المادة (٢٥) وشبه الجملة "العطلة الخاصة" من المادة (٢٧) من هذا القانون[٢] قرّر المجلس الدستوري أن المادة (٢٥) غير دستورية والمادة (٢٧) دستورية جزئيا. لأن المشرع لم يبين الأساس الدستوري المعتمد عليه. وبما أن مفهوم العطلة الخاصة يفيد استمرار العلاقة التنظيمية بين المستفيد والهيئة التي ينتمي إليها، فإنها لا تنطبق على النائب وعضو مجلس الأمة الذين تنتهي علاقتهما بالبرلمان بصفتهما أعضاء في هذه المؤسسة الدستورية بإنتهاء عهدتهما طبقا للمادة (١٠٢) من الدستور. أضف إلى أنه يستنتج من صياغة المادة (٢/١١٥) من الدستور أن نية المشرّع الدستوري هي ربط استفادة عضو البرلمان من التعويضات التي تدفع له بالصفة التي يتمتع بها كنائب في المجلس الشعبي الوطني أو كعضو في مجلس الأمة وبالنتيجة تتوقف الإستفادة من تلك التعويضات لمجرد انتهاء العضوية في البرلمان وفقاً لما أقره الدستور في هذا المجال.

فيما يخص المادتين (٣٢، ٣٤) من هذا القانون غير دستورية. لأنّ المشرع لما أحال بموجب هاتين المادتين تقرير المنحة الشهرية الخاصة التي تدفع للنائب الممثل للجالية الوطنية المقيمة بالخارج على مكتب المجلس الشعبي الوطني، وأحال تقدير تعويضة البحث والتوثيق التي يتقاضاها عضو البرلمان على المجلسين يكون قد خالف أحكام المادة (٢/١١٥) من الدستور التي يستنتج من صياغتها أن نية المشرّع الدّستوري أن يحدّد القانون مختلف التعويضات التي تدفع

([1])– تنص المادة (١٣) من القانون الأساسي لعضو البرلمان على أنه: (يجب على السلطات الولائية والبلدية تمكين عضو البرلمان من أداء مهمته البرلمانية بوضع تحت تصرفه المعلومات والوثائق الضرورية التي يحتاجها).

([2])– تنص المادة (٢٥) من القانون الأساسي لعضو البرلمان على أنه: (يوضع عضو البرلمان تلقائياً، بعد إنتهاء عهدته البرلمانية مهما كانت مدتها، في عطلة خاصة مدتها سنتان. ويستفيد من خلالها من التعويضات المخصصة لعضو البرلمان الممارس). وشبه الجملة من المادة ٢٧: (...العطلة الخاصة...).

للنواب وأعضاء مجلس الأمة بما في ذلك التعويضات التي تدفع للنواب الذين يمثلون الجالية الوطنية المقيمة في الخارج والتعويضة التي يتقاضاها عضو البرلمان عن البحث والتوثيق.

فيما يخص المادتين (٣٥ و٣٦) من هذا القانون غير دستوريتين. لأن المشرع حين أقر التكاليف المذكورة في المادتين (٣٥ و٣٦)[١] لم يعطها طابع تعويضات وبهذا يكون قد خالف المادة (٢/١١٥) من الدستور.

فيما يخص المادة (٣٨) من هذا القانون [٢] غير دستورية.

وخلاصة القول نشير أن المشرع الدستوري الجزائري من خلال تعديل ١٩٩٦ وإن كان قد وسّع من نطاق الرقابة إلا أنه لم يأتي بالجديد فيما يتعلّق بالرقابة على دستورية القوانين العادية، فكان تعديله في هذا المجال مجرّد تأكيد لما ذهب إليه دستور ١٩٨٩. وفيما يخصّ التطبيق العملي للرقابة على دستورية القوانين العادية، فيمكن أن نحكم عليها بأنها كانت محدودة وغير فعالة، حيث كانت كلّها رقابة على دستورية مشاريع القوانين في حين لم يتم العثور على أي قرار مارس بشأنه المجلس الدستوري رقابته اللاحقة.

أما فيما يخص الرقابة على دستورية القوانين العادية في فرنسا، فقد كانت محدودة تمارس فقط على مشاريع القوانين قبل صدورها عن طريق إحالتها من قبل السلطات المحدّدة على سبيل الحصر وهم رئيس الدولة ورئيسي مجلسي البرلمان والوزير الأول وستين عضوا من مجلسي البرلمان، ولا يجوز بأي حال من الأحوال الطعن بعدم دستورية القانون بعد صدوره [٣] أو بعبارة أخرى كانت رقابة سابقة مثلها في ذلك مثل الرقابة على دستورية القوانين العضوية ولوائح البرلمان ولكنها تختلف عنها من حيث الطبيعة فقط بأنها اختيارية.

وظلت في الواقع رقابة محدودة بالمقارنة بما هو عليه حال الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، واستمر الوضع على حاله إلى غاية التعديل الدستوري الذي تم في ٢٣ جويلية

([1])- لأن المشرّع قد بين أن حساب تكاليف السفر بين دائرة نشاط عضو البرلمان ومقر الغرفتي يتم على أساس سفريتين اثنتين كل شهر بالوسائل الأكثر ملاءمة، وأن حساب هذه التكاليف للنواب الممثلين للجالية الوطنية المقيمة في الخارج يتم على أساس تذكرتين للنقل الجوي كل دورة وأن حساب تكاليف استعمال السيارة الشخصية يكون على أساس جزافي يقدرها المجلسان، وبين أن المجلسين يتكفلان أيضا بتسديد تكاليف السفريات الإضافية عند الإقتضاء، كما أقر أن البرلمان يضمن الإيواء لإعضائه بما يكفل حريتهم في إختيار مكان إقامتهم وكرامتهم وأمنهم دون تحديد تلك التكاليف.

([2])- تنص المادة (٣٨) من القانون الأساسي لعضو البرلمان على أنه: (تطبق على عضو البرلمان أحكام نظامي التأمينات الإجتماعية والتقاعد المنصوص عليهما في القانون رقم ٨٩-١٤ المؤرخ في ١٩٨٩/٨/٨ المعدّل بالقانون رقم ٩١-٢٢ المؤرخ في ١٩٩١/١٢/٤ والمتضمن القانون الأساسي للنائب).

([3]) - Art (61/2) de la constitution française: (Aux mêmes fins, les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs).

٢٠٠٨ والمتعلق بتحديث مؤسسات الجمهورية الخامسة[1]، وهو تعديل على درجة كبيرة من الأهمية إذ تم توسيع نطاق الرقابة وجهات الإحالة كما تمّ إخضاع القوانين العادية إلى الرقابة اللاحقة والتي تم قصر إحالتها إلى المجلس الدستوري على مجلس الدولة ومحكمة النقض الفرنسية أثناء دعوى معروضة على المحكمة، وهذا ما أكدته المادة ٦١-١ من الدستور الفرنسي المعدلة بموجب المادة ٤٦ من القانون الدستوري رقم ٢٠٠٨-٧٢٤ المؤرخ في ٢٣ /٧/٢٠٠٨. فأصبحت الرقابة اللاحقة تساند الرقابة السابقة على دستورية القوانين العادية.

وعليه، إذا ثبت أثناء دعوى معروضة على المحكمة أن نصا قانونيا يمس الحقوق والحريات التي يكفلها الدستور، يمكن إخطار المجلس الدستوري بهذه القضية رهن التحقيق عن طريق إحالتها من قبل مجلس الدولة أو محكمة النقض التي يفصل فيها المجلس الدستوري في أجل محدد[2].

وبهذا يكون المشرع الدستوري الفرنسي قد نهض بالرقابة إلى الفاعلية، فالرقابة السابقة مجرد رقابة مشاريع قوانين ليست رقابة على دستورية القوانين، فهذه الأخيرة لن تتحقق إلا بإخضاع القانون بعد صدوره على المجلس الدستوري، كما أن الرقابة السابقة وإن كانت قد تقي القانون من شبهة عدم الدستورية قبل صدوره إلا أنها لا تستطيع معالجة القانون مما قد يشوبه من شبهات بعد صدوره أضف إلى أنها لا تكشف دائما عن العيوب الدستورية فهناك من العيوب من لا يظهر منها إلا بعد النفاذ الفعلي للقانون وتطبيقه على المواطنين.

ثانيا: الرقابة الإختيارية على دستورية المعاهدات (Les engagements internationaux)[3]

لم يخضع المشرّع الدستوري الجزائري المعاهدات للرقابة الدستورية في أول دستور أقرته الجمهورية سنة ١٩٦٣، كما أغفلها في الدستور الثاني سنة ١٩٧٦ الذي لم يعالج موضوع الرقابة الدستورية نهائياً، ليرجع وينص على الرقابة الدستورية من جديد في الدستور الثالث سنة

---

(1)- http://fr.wikipedia.org/wiki/Loi_constitutionnelle_du_23_juillet_2008 - ١٠:٣٦ - ٢٠١١/٠٦/٢١

(2)- Art (61-1) de la constitution française modifiée par la loi constitutionnelle du 28 Juillet 2008 (Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article).

(3)- تعرف المعاهدات الدولية قانونيا بأنها (عقد بين دولتين أو بين دولة ومرجعية دولية "مجلس الأمة مثلا " في موضوع معين يتخد طابع "المعاهدة – العقد " Traité- contrat أو " المعاهدة– القاعدة " Traité- régle. الأولى تنظم العلاقة الخاصة بين الأفراد المنتمين إلى الدول المتعاقدة تقابلها العقود بين الأفراد على الصعيد الداخلي (كالمعاهدات التجارية والإتفاقات الجمركية والمالية إلخ...) أمّا الثانية فتتضمن قاعدة تجريدية تتسم بالإستمرار (كمعاهدة لاهاي الأولى لعام ١٨٩٩ والثانية لعام ١٩٠٧ اللتين وضعتا قواعد الحرب بين الدول وطرق إعلانها وإنهائها وحقوق وواجبات الدول المحايدة ومعاملة الأسرى والجرحى وكمعاهدة استرداد المجرمين وتنفيذ الأحكام القضائية الأجنبية). أنظر في ذلك: أبو عيد، **المجلس الدستوري بين النصّ والإجتهاد والفقه المقارَن، الجزء الأول المواد من ١ إلى ١٧**، ص٦٧-٦٨.

١٩٨٩ عندما عالج رقابة المعاهدات في المادة (١٥٥) منه وهو ما أكده التعديل الدستوري لـــ ٢٨ نوفمبر سنة ١٩٩٦ [١].

ويتضح من خلال هذا التعديل أن الرقابة على دستورية المعاهدات قد تكون سابقة على المصادقة عليها، كما قد تكون لاحقة بعد نفاذها وبتمام التصديق عليها وكأثر على ذلك يصدر المجلس الدستوري رأيه فيما يتعلق بالرقابة السابقة وقراره في الحالة العكسية. وهذا ما نصت عليه المادة (١٦٥) من الدستور وأكدته المادة (٦) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري [٢] فماهو نطاق كل صورة من هاتين الصورتين من الرقابة ؟

ميّز المشرّع الدّستوري الجزائري بين المعاهدات التي تخضع للرقابة الإلزامية وتلك التي تخضع للرقابة الإختيارية، فأخضع إتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم للرقابة الإلزامية السابقة. فقبل التصديق عليهما من قبل رئيس الجمهورية يتلقى هذا الأخير رأي المجلس الدستوري في الإتفاقيات المتعلقة بهما[٣]. وقد يكون السبب في عرضها على المجلس الدستوري ارتباطها بسيادة الدولة واستقلالها. في حين أخضع إتفاقيات التحالف والإتحاد والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة للرقابة الإختيارية التي قد تكون سابقة على النفاذ كما قد تكون لاحقة عليه [٤].

ومن خلال إستقراء تام لجميع الآراء والقرارات الصادرة عن المجلس الدستوري الجزائري بشأن صلاحياته في الرقابة الدستورية لم يتم العثور على أي قرار يتعلق برقابة دستورية المعاهدات الدولية.

ونرى أن عدم إحالة المعاهدات إلى المجلس الدستوري لرقابة دستوريتها لا يعود بأية حال إلى رغبة السلطات المكلفة بتحريك الرقابة في غض النظر عن حالات عدم الدستورية التي قد تصيب المعاهدات. وإنما يرجع إلى كون الدستور الجزائري ينظم مسألة عقد المعاهدات الدولية وإجراءات إدخالها في القانون الداخلي بصورة دقيقة وفعالة. فوجود المجلس الدستوري ذاته

([1])– تنص المادة (١/١٦٥) من دستور ١٩٩٦ على أنـــه: (يفــصل المجلــس الدســتوري...فــي دســتورية المعاهدات...إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ أو بقرار في الحالة العكسية).

([2])– تنص المادة (٦) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري على أنه: (يفصل المجلــس الدستوري في دستورية المعاهدات...إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ أو بقرار في الحالة العكسية).

([3])– تنص المادة (٩٧) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ على أنه: (يوقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم. ويتلقى رأي المجلس الدستوري في الإتفاقيات المتعلقة بهما. ويعرضهما فوراً على كل غرفــة من البرلمان لتوافق عليها صراحة).

([4])– تنص المادة (١٣١) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ على أنه: (يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والإتحاد والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولــة والمعاهــدات المتعلقــة بقــانون الأشخاص والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة).

كهيئة لفحص حالات عدم دستورية المعاهدات يضفي على عملية عقد المعاهدات وإدخالها في القانون الجزائري شيئا من الجدية. كما أن المادة (١٣٢) من الدستور الجزائري تضفي على المعاهدات الدولية التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور قيمة أعلى من قيمة القوانين العادية ولا شك أن تلك القيمة تجعل من السلطات العامة في الدولة أكثر حرصاً على سلامة إجراءات عقد المعاهدات الدولية، والتأكد من عدم مخالفة أحكامها لقواعد الدستور[١].

والملاحظ أن المادة (١٦٥) من الدستور الجزائري قد استخدمت تعبير "المعاهدات" للإشارة إلى القواعد الإتفاقية الخاضعة لرقابة المجلس الدستوري. وهذا التعبير من السعة بحيث يمكن أن يشمل كافة الإلتزامات الإتفاقية للجزائر. وعلى ذلك يمكن أن يدخل تحت هذا المسمى كافة أنواع الروابط الإتفاقية للدولة كالإتفاقيات والإتفاقات والتعهدات والعهود وتسمى كذلك بالمواثيق والبروتوكولات الملحقة بالمعاهدة الدولية التي تسمى أيضا بالإتفاقات الإضافية وقرارات المنظمات الدولية والإقرارات الحكومية التي تصدر من جانب واحد وتكون ذات صلة بمعاهدة أو اتفاقية دولية وهو ما يعني رغبة المشرع الدستوري الجزائري في إخضاع كافة القواعد الدولية الإتفاقية لرقابة المجلس الدستوري فرقابة المجلس الدستوري لا تقف عند حد المعاهدة بالمعنى الدقيق.

ويبدو أيضا من نص المادة (١٦٥) سالفة الذكر، أن ما ينطبق على المعاهدات ينطبق كذلك على قوانين التصديق عليها، فقوانين التصديق تأخذ حكم بقية القوانين من حيث ضرورة خضوعها للرقابة السابقة واللاحقة للمجلس الدستوري قياساً على دستورية القوانين العادية. ومن المؤكد كذلك، أن تعرّض المجلس لبحث دستورية قانون التصديق على المعاهدة يمكن أن يقوده إلى بحث دستورية المعاهدة ذاتها من الناحيتين الموضوعية والإجرائية [٢].

وأن الطعن في دستورية قوانين التصديق على المعاهدة – وقياسا على القوانين العادية – من شأنه أن يوقف الميعاد القانوني الذي لا بد وأن يتم إصدار قانون التصديق خلاله بواسطة رئيس الدولة إلى أن يقضي المجلس الدستوري في الطعن المقدم إليه. فإذا رأى المجلس أن قانون التصديق في حالة توافق مع الدستور فإن ميعاد إصدار القانون يبدأ في السريان اعتبارا

---

(1)– تنص المادة (١٣٢) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ على أنه: (المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون). تقابلها المادة (٥٥) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.

Art (55) de la constitution française :(Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l’autre partie).

(2)– الغفلول، **الرقابة القضائية على دستورية المعاهدات الدولية – دراسة مقارنة** – ص ٢١٣–٢١٤.

من هذا التاريخ أو بعبارة أخرى إعتبارا من تاريخ صدور رأي المجلس الدستوري. وقد وضعت أساس هذا الحل المادة (١٢٦) من الدستور الجزائري [1].

وما يسري على القوانين العادية يسري كذلك على قوانين التصديق على المعاهدات، فيختص رئيس الجمهورية بإصدارها بمقتضى المادة (١٢٦) من الدستور خلال ثلاثين يوما ابتداء من تاريخ تسلمه إياه.

وعليه، يمكن اللجوء إلى المجلس الدستوري لا لشيء إلا لإثارة عدم دستورية قوانين التصديق على المعاهدات فهذه القوانين رغم أنها لا تحتوي على أحكام موضوعية إلا أنها يمكن أن تكون مخالفة للدستور من حيث الشكل إذا انطوت على عيوب إجرائية تستوجب الطعن فيها بعدم الدستورية [2].

فإذا كان الغرض من الطعن في قانون التصديق على المعاهدات هو التوصل بصورة غير مباشرة إلى بحث مدى دستورية المعاهدة ذاتها، أو التوصل إلى حكم بعدم دستورية قانون التصديق ذاته لإحتوائه على بعض العيوب الإجرائية. إلا أن الأمر يختلف تماما بالنسبة للغرض من الأسلوب المباشر في الرقابة على دستورية المعاهدات حيث يكون الهدف منه دائما هو إثارة مسألة عدم دستورية المعاهدات ذاتها في الجوانب الشكلية منها أو الموضوعية.

أما فيما يتعلّق بالرقابة على دستورية المعاهدات الدولية في فرنسا فهي رقابة سابقة نظمتها المادة (٥٤) من الدستور[3] تتم بصورة جوازية، بناء على طلب تتقدم به إحدى الجهات التي حددها الدستور على سبيل الحصر ليتولى المجلس الدستوري فحص مدى مطابقتها للدستور، فإذا تبين له عدم دستوريتها فلا يجوز بحال من الأحوال أن يؤذن بالتصديق أو الموافقة عليها إلا بعد تعديل الدستور ويمتنع من النظر في دستوريتها بمجرد دخولها حيز النفاذ.

وما يلاحظ على الدستور الفرنسي أنه، لم يحدد بوضوح القواعد الدولية الخاضعة للرقابة الدستورية من طرف المجلس الدستوري، ولكن بالرجوع إلى المادة (٥٤) من الدستور الفرنسي نجدها قد استخدمت تعبير " التعهد الدولي " للإشارة إلى القواعد الإتفاقية الخاضعة لرقابة المجلس الدستوري. وهذا التعبير من السعة بحيث يمكن أن يشمل كافة الإلتزامات الإتفاقية

---

(1)– أنظر في ذلك المادة (١٢٦) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦.

(2)– الترساوي، عوض عبد الجليل عوض (بدون سنة)، **المعاهدات الدولية أمام القضاء الدستوري – دراسة مقارنة – في القضاء الدستوري المصري والمجلس الدستوري الفرنسي**، رقم الطبعة لا توجد، القاهرة: دار النهضة العربية، ص ١٣٤.

(3) –Art (54) de la constitution Française: (Si le conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier ministre, par le président de l'une ou l'autre assemblée ou par soixante députés ou soixante sénateurs, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution).

لفرنسا. وعلى ذلك يمكن أن يدخل تحت هذا المسمى كافة أنواع الروابط الإتفاقية للدولة كالمعاهدات والإتفاقيات والإتفاقات والعهود وتسمى كذلك بالمواثيق والبروتوكولات التي تسمى أيضا بالإتفاقات الإضافية وقرارات المنظمات الدولية. وهذا التفسير الواسع لتعبير التعهد الدولي هو الذي أخذ به المجلس الدستوري الفرنسي (١).

غير أن المادة (٥٤) من الدستور الفرنسي قد نصت على أنه إذا اتضح للمجلس الدستوري أن أحد أحكام التعهد الدولي مخالف للدستور فإن ترخيص البرلمان بالتصديق عليه أو بإقراره لا يمكن أن يتم إلا بعد تعديل الدستور. ويتضح من هذه المادة أنها قد ربطت بين تدخل البرلمان لإقرار المعاهدات الدولية أو التصديق عليها وتدخل المجلس الدستوري لفرض مدى تطابقها مع الدستور.

ويستشف من المادة (٥٤) من الدستور الفرنسي صراحة خضوع نوعين من التعهدات الدولية لرقابة المجلس الدستوري. النوع الأول يشمل المعاهدات التي يختص رئيس الجمهورية بالمفاوضة بشأنها والتصديق عليها وفقا للمادة (٥٢) من الدستور بعد إذن بالتصديق صادر من البرلمان في صورة قانون يسمى قانون الإذن بالتصديق. أما النوع الثاني فيضم الإتفاقات التي تختص الحكومة بعقدها ولا يلزم لدخولها في التطبيق على المستوى الدولي المصادقة عليها بواسطة رئيس الجمهورية وإن كانت لا تدخل في التطبيق في القانون الداخلي إلا بعد إقرار البرلمان لها في صورة قانون يسمى قانون الإذن بالإقرار وهذه الاتفاقات وضعت أسسها المادة (٥٣) من الدستور(٢).

يبقى أن نشير أنه ورغم أن المادة (٥٤) من الدستور الفرنسي لم تنص على اخضاع الإتفاقات ذات الشكل المبسط لإقرار الهيئة التشريعية وبالتالي لرقابة المجلس الدستوري إلا أن الفقه قد دعا كثيرا إلى ضرورة ذلك مما حدا بالمجلس الدستوري إلى إخضاع هذا النوع من الإتفاقات ضمنيا لرقابة الدستورية التي يمارسها (٣). ومن هذا القبيل حكمه الصادر في ١٩٧٥/١٢/٣٠ (٤).

وهذا النوع من الرقابة قام الفقه الفرنسي بإدراجه ضمن حالات الرقابة اللاحقة على دستورية المعاهدات الدولية، لأن المجلس الدستوري قد يتحرّك لمراقبة مدى دستورية الإتفاقات

(1)– الغفلول، **الرقابة القضائية السابقة على دستورية المعاهدات الدولية – دراسة مقارنة** – ص ٦٠.
(2)– الغفلول، **الرقابة القضائية السابقة على دستورية المعاهدات الدولية – دراسة مقارنة** – ص ٦١.
(3)– الغفلول، **الرقابة القضائية على دستورية المعاهدات الدولية – دراسة مقارنة** – ص٧٥.
(4) - Décision du conseil constitutionnel n° 75-60 DC du 30 décembre 1975, Loi de finances pour 1976 et notamment ses articles 41-III et 47, Journal officiel du 31 décembre 1975, p. 1365٢

ذات الشكل المبسط في تاريخ لاحق على دخولها في التطبيق وذلك عن طريق مراقبة ما يصدره البرلمان من قوانين لازمة لتنفيذها في القانون الداخلي الفرنسي (١).

ونحن بدورنا نؤيد ما ذهب إليه المجلس الدستوري الفرنسي بإخضاعه الإتفاقات ذات الشكل المبسط لرقابته، فهذه الإتفاقات وإن كانت تختلف عن الإتفاقات الخاضعة للتصديق أو الخاضعة للإقرار إلا أن هذا الإختلاف شكلي فقط فهي قد تعالج مواضيع تدخل في صميم إختصاص البرلمان فكيف يمكن لها أن تفلت من الرقابة.

والتساؤل الذي يثار في هذه النقطة هو هل يمكن للمجلس الدستوري الفرنسي أن يتحول بصورة تلقائية لبحث الأحكام الموضوعية للمعاهدة بمناسبة تدخله في مراجعة دستورية قانون التصديق عليها ؟

لم تنص النصوص الفرنسية الخاصة بتنظيم الرقابة الدستورية صراحة على إمكانية الوصول إلى مراقبة دستورية المعاهدات عن طريق مراقبة دستورية قوانين التصديق عليها بالقياس على القوانين العادية، كما أن مسألة قياس قوانين التصديق على القوانين العادية كانت محل شك. فالاستاذ "شارل روسو" (Charles Rousseau) يرى أن مشروع القانون الذي يصوّت عليه البرلمان ويفوّض بمقتضاه رئيس الجمهورية بالتصديق على المعاهدة ليس له من القانون إلا الإسم وما يسمى بقانون التصديق ليس سوى ترخيص يأخذ الشكل التشريعي(٢) وهناك من يرى بأنه لا حاجة لإخضاع المعاهدات لرقابة المجلس الدستوري بالأسلوب غير المباشر أي عن طريق قوانين التصديق عليها وفقا لنص المادة (٢/٦١) طالما أن المادة (٥٤) من الدستور تسمح بالرقابة المباشرة على دستورية المعاهدات ذاتها (٣).

أما عن موقف المجلس الدستوري الفرنسي فقد اعترف بإمكانية تحريك الرقابة غير المباشرة على دستورية المعاهدات، أي عن طريق إخضاع قوانين التصديق عليها لرقابته عملا بالتفسير الذي تبناه للفقرة الثانية من المادة (٦١) من الدستور وذلك بقياس قوانين التصديق على القوانين العادية. وقد اتبع المجلس هذا الأسلوب منذ أول حكم صدر له في هذا الصدد في عام ١٩٧٦، حيث ثبت هذا التوجه بصورة جلية في حكم المجلس رقم ٨١/٧٦ الصادر في ٢٩-١٩٧٦/٣/٣٠ تم توالت الأحكام بعد ذلك مؤكدا على ذلك(٤).

---

(1)- الغفلول، **الرقابة القضائية على دستورية المعاهدات الدولية – دراسة مقارنة** – ص ٨٦-٨٧.

(2)- Rousseau, Charles (1960), **La constitution de 1958 et les traites, melanges** basdevant. Paris: pedone, p. 469.

(3)- Gaia, Patrick (1991), **Le conseil constitutionnel et l'insertion des engagments internationaux dans l'ordre juridique interne**, paris: Economica , p 204-208.

(4)- الغفلول، **الرقابة القضائية السابقة على دستورية المعاهدات الدولية – دراسة مقارنة** – ص ٩٢.

فقد رأى المجلس الدستوري في العديد من الأحكام الصادرة عنه أن قانون التصديق على المعاهدة لا يختلف عن القوانين العادية من حيث إمكانية قيام السلطات المختصة بطلب تدخل المجلس الدستوري للنظر في مدى مطابقته للدستور(١). كما أكّد المجلس على أن فحصه لمدى مطابقة قانون التصديق للدستور يتيح له بلا شك فرصة مراجعة دستورية المعاهدة من الناحية الموضوعية وكذلك من الناحية الإجرائية (أي التأكد من سلامة إجراءات التصديق عليها)، وأن المعاهدات وقوانين التصديق تعتبر كلا لا يتجزأ (٢).

وتأسيسا على ماسبق، يمكن القول أن المجلس الدستوري الفرنسي لا يفرق بين قانون التصديق على المعاهدة والمعاهدة ذاتها عند فحصه لدستورية قانون التصديق إذ يتعرض بصورة تلقائية لفحص دستورية المعاهدة ذاتها دون حاجة للطعن فيها مباشرة من خلال نص المادة (٥٤) من الدستور ومرجعية ذلك هواعتبار قانون التصديق يرتبط بالمعاهدة فهما كلا لا يتجزأ. فيجوز الطعن بعدم دستورية المعاهدات إما مباشرة من خلال نص المادة (٥٤) من الدستور أو غير مباشرة عن طريق إثارة دستورية قوانين التصديق عليها استنادا إلى المادة (٢/٦١) بما يؤدي بصورة غير مباشرة إلى بحث دستورية المعاهدات ذاتها.

في الأخير وبعد عرض الرقابة على دستورية المعاهدات ننتهي إلى القول أنه وإن كان واضحاً من الدستور الجزائري في نصه على الرقابة السابقة الإلزامية والرقابة اللاحقة الإختيارية على دستورية المعاهدات إلا أنه ولحد الآن لم تمارس أية رقابة عليها. كما أنه، وإن كانت الرقابة اللاحقة فعالة في نطاق القوانين العادية إلا أنّ فعاليتها تزول في مجال الرقابة على دستورية المعاهدات وخاصة إذا علمنا أن المعاهدات بعد التصديق عليها تولد آثار ملزمة على الساحة الدولية، لا يجوز تحلل الأعضاء منها أوالتهرب من إلتزاماتها فكيف يتصور أن يأتي المجلس الدستوري ويبطل معاهدة أبرمتها دولته مع دولة أجنبية. أضف إلى ما لها من تأثير على حسن العلاقات بين الدول وإنتقاص من زيادة أوجه التعاون بين أعضاء المجتمع الدولي. فهي وإن كانت ممكنة نظرياً ومن ناحية مخيلة المشرع الدستوري إلا أنها غير ممكنة عملياً.

وبناء عليه نقترح أن يقوم مشرّعنا الدستوري بتعديل إختصاص المجلس الدستوري المتعلّق بالرقابة على دستورية المعاهدات، منتهجا نفس نهج المشرّع الدستوري الفرنسي بإخضاع المعاهدات الدولية للرقابة السابقة الإختيارية. وذلك لن يتم إلا بتعديل المادة (١٦٥) من الدستور وإزالة النقطة المتعلّقة بالمعاهدات وإكتفاءه فقط بنص المادة (١٦٨) من الدستور الجزائري التي

---

(1)- الغفلول، **الرقابة القضائية السابقة على دستورية المعاهدات الدولية – دراسة مقارنة** – ص ٥٧.
(2)- Favoreu, Louis (1977), **Le conseil Constitutionnal et le droit internationtional- A.F.D. I**, P. 95.

تنص على أنه: (إذا إرتأى المجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة أو إتفاق أو إتفاقية فلا يتم التصديق عليها).

الفرع الثاني: شروط تقديم المراجعة الإختيارية أمام المجلس الدستوري

إن ممارسة الرقابة الإختيارية على المعاهدات والقوانين العادية تخضع لضوابط وقيود لا بد من التقيد بها والتي تتجلى فيما يلي:

أولا: شرط المصلحة والصفة في المراجعة الإختيارية أمام المجلس الدستوري(١)

إن نشأة الرقابة على دستورية القوانين من جديد في التعديل الدستوري الذي حدث في ١٩٨٩/٢/٢٣ يعدّ خطوة هامة في مسيرة بناء دولة القانون الذي أقر توسيع صلاحيات المجلس الدستوري ليشمل رقابة دستورية القوانين العادية قبل صدورها ورقابة دستورية المعاهدات قبل المصادقة عليها أو بعدها. وقد تعززت هذه الخطوة في ضوء التعديل الدستوري الذي حدث في ٢٨ /١٩٩٦/١١.

فبعد هذا التعديل، الذي أحدث تغير في تشكيلة البرلمان بإدراج غرفة ثانية (مجلس الأمة) إلى جانب المجلس الشعبي الوطني تم توسيع جهات الإحالة لتشمل كذلك سلطة دستورية جديدة وهي رئيس مجلس الأمة.

وإذا كان الدستور الجزائري نص صراحةً على إخضاع القوانين العادية والمعاهدات للرقابة الدستورية، إلا أنه لم يتطرق لتحديد الجهة المختصة بإحالتهما إلى المجلس الدستوري من خلال نص المادة (١٦٥)، وإكتفى بنصه على إختصاص المجلس الدستوري بالفصل في دستورية المعاهدات والقوانين العادية شأنه في ذلك شأن النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الذي نص كذلك فقط على اختصاص المجلس بالنظر في دستورية المعاهدات والقوانين العادية في المادة (٦) منه.

ولكن المجلس الدستوري كجهاز مراقبة دستورية القوانين لا يتحرك من تلقاء ذاته. فهو دستوريا كمرجع ناظر بمدى مطابقة القوانين لأحكام الدستور وباقي مكوّنات الكتلة الدستورية، بحاجة لمن يراجعه ما يفيد بأن المراجعة عنصر أساسي وضروري لتحريك جهاز المراقبة المذكورة (٢).

وبالرجوع إلى المادة (١٦٦) من الدستور الجزائري التي حددت الجهات المخولة بإخطار المجلس الدستوري نجدها قد جاءت مطلقة دون تحديد أو تقييد للتشريعات محل الإخطار. والمطلق يجري على إطلاقه ما لم يقيّد نصا أو دلالةً. ومنه يتضح أن الجهات المخوّلة بإحالة

---

(1)– سبق الإشارة إلى شرط المصلحة في المراجعة الدستورية في الصفحات (١٧–١٩) من هذه الرسالة.

(2)– أبو العيد، إلياس (٢٠٠٧)، **المجلس الدستوري بين النّص والإجتهاد والفقه المقارن، الجزء الثاني، المواد من ١٨ إلى ٣٤**، رقم الطبعة لا يوجد، مكان النشر لا يوجد، الناشر لا يوجد، ص ١٣٨–١٣٩.

القوانين العادية والمعاهدات إلى المجلس الدستوي هي رئيس الجمهورية أو رئيسي المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة. بحيث لا يجوز لغيرهم مراجعة هذه الهيئة الدستورية بموضوع الرقابة على دستورية القوانين.

وعند تفحصنا للأراء والقرارات التي أصدرها المجلس الدستوري الجزائري منذ نشأته وإلى غاية ٢٠١١ فيما يتعلّق بالرقابة على دستورية القوانين العادية لحظنا أن القوانين العادية تمت إحالتها كلّها من قبل رئيس الجمهورية ما عدا قانون واحد أحاله رئيس مجلس الأمة [(١)]. ولم يتم تسجيل حالة واحدة لجأ فيها رئيس المجلس الشعبي الوطني إلى إثارة دستورية القوانين العادية، أما فيما يخص المعاهدات فلم يخطر المجلس بأية معاهدة.

ونعتقد أن عدم طعن رئيس المجلس الشعبي الوطني أمام المجلس الدستوري فيما يتعلق بالقوانين العادية قد يرجع لسببين: لأن هذا الرئيس يملك في واقع النظام الداخلي البرلماني، سلطة واسعة لتحريك مشاريع القوانين وتقديمها وتأخيرها وتغليب بعضها على البعض الآخر ثم لأنه يندر حدوث حالات يضطر فيها الرئيس في واقع التداول البرلماني الجزائري إلى طرح أي قانون على التصويت إذا لمس فيه أي خلل تكويني [(٢)].

ونرى أن صلاحية إحالة رئيس الجمهورية أو رئيسي غرفتي البرلمان للمعاهدات أو القوانين العادية في هذه الحالة لا ينبغي أن تلغي حق الوزير الأول في التقدم بفحص دستورية مواد القوانين العادية والمعاهدات حيث لا تعارض بين هذه الحقوق. وما يصدق بالنسبة لرئيسي غرفتي البرلمان يجد ميداناً تطبيقياً لدى الوزير الأول أيضاً. فقواعد النظام الديمقراطي البرلماني المبنية أصلاً على تأثير السلطتين يستدعي ممارسة مثل هذه الطعون من قبل الوزير الأول فهي

([1])- قرار المجلس الدستوري الجزائري رقم (١-ق.ق- مد- ٨٩) المؤرخ في ١٩٨٩/٨/٢٠ المنشور على صفحة ١٠٤٩ من الجريدة الرسمية ع ٣٦ بتاريخ ١٩٨٩/٨/٣٠. والمتعلق بقانون الإنتخاب رقم ٨٩-١٣ والذي قام بإحالته رئيس الجمهورية.
- قرار المجلس الدستوري الجزائري رقم (٢- ق- ق - م د- ٨٩) المؤرخ في ١٩٨٩/٨/٣٠ المنشور على صفحة ١٠٥٨ من الجريدة الرسمية عدد٣٧ بتاريخ ١٩٨٩/٠٩/٠٤. والمتعلق بالقانون الأساسي للنائب. والذي قام بإحالته إلى المجلس الدستوري رئيس الجمهورية.
- قرار المجلس الدستوري الجزائري رقم (٤- ق ق. م د. ٩١) المؤرخ في ١٩٩١/١٠/٢٨ منشور على صفحة ٢١٠٧ من الجريدة الرسمية عدد ٥٣ بتاريخ ١٩٩١/١٠/٣٠. والمتعلق بالفقرة الثانية من المادة (٥٤) من قانون الإنتخابات رقم (٩١-١٧). والذي قام بإحالته إلى المجلس الدستوري رئيس الجمهورية.
- قرار المجلس الدستوري الجزائري رقم (٠١. ق. أ- م. د ٩٥) مؤرخ في ١٩٩٥/٨/٦ منشور على صفحة ١٩ من الجريدة الرسمية عدد ٤٣ بتاريخ ١٩٩٥/٨/٨. والمتعلق بدستورية البند السادس من المادة (١٠٨) من قانون الإنتخابات والذي قام بإحالته إلى المجلس الدستوري رئيس الدولة.
- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (٠٤/ ر. ق. / م. د /٩٨) مؤرخ في ١٩٩٨/٦/١٣ منشور على صفحة ٣ من الجريدة الرسمية عدد ٩ بتاريخ ١٩٩٨/٠٦/١٦. حول دستورية المواد من ٤ إلى ٧ و١١، ١٢، ١٤، ١٥ و٢٣ من القانون المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان. والذي قام بإحالته إلى المجلس الدستوري رئيس مجلس الأمة.
- قرار المجلس الدستوري الجزائري رقم (١٢/ ر.ق / م د /٠١) مؤرخ في ٢٠٠١/١/١٣ منشور على صفحة ٥ من الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٠٠١/٢/٤. والمتعلق بالرقابة على دستورية القانون المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان. والذي قام بإحالته إلى المجلس الدستوري رئيس الجمهورية.

([2])- أبو عيد، **المجلس الدستوري اللبناني بين النص والإجتهاد والفقه المقارن، الجزء الثاني**، ص١٤٦-١٤٧.

تشكل رقابة تمهيدية من الوزير الأول على أعمال السلطة التشريعية، فكثيرا ما يلجأ البرلمان إلى إقرار أو تعديل قوانين لا تتماشى مع رغبة الوزير الأول [١].

إن الإقتراح بتوسيع جهة الإحالة لتشمل إختصاص الوزير الأول بإحالة القوانين العادية والمعاهدات إلى المجلس الدستوري دون باقي أعضاء الحكومة، يبدو منطقياً حيث أنه بمقتضيات الدستور، تعمل الحكومة على تنفيذ القوانين تحت مسؤولية الوزير الأول ولا يمكنه أن يودع أي مشروع قانون بمكتب أي من مجلسي البرلمان قبل المداولة في شأنه بالمجلس الوزاري والحكومة متضامنة[٢].

كما نرى أيضا ضرورة توسيع جهة الإحالة لتشمل أعضاء غرفتي البرلمان في التقدم بطلب فحص دستورية مواد المعاهدات والقوانين العادية. فالحاجة إلى توسيع دائرة الذين يخول لهم حق ممارسة الإجراءات التي تضمن الحفاظ على التوازنات السياسية وتصون حقوق النواب داخل البرلمان تبدو ضرورية، فهذا مقصد من المقاصد الأساسية لإحداث المجلس الدستوري، ولن يتم هذا إلا إذا كان حق طلب فحص دستورية المعاهدات والقوانين العادية مكفولاً لأعضاء البرلمان بدون قيد أو شرط. لأن من شأن ذلك أن يسمح على الأقل لأعضاء أحزاب المعارضة بحماية الدستور حالة صدور تشريع يخالفه كما يسمح لهم بالمشاركة في صياغة أحكام القوانين العادية والمعاهدة الدولية وبمراقبة السياسة الخارجية للسلطة التنفيذية بصورة جيدة سواء قبل نفاذ التشريع أو بعده خصوصا في الحالات التي يحجم فيها رئيس الجمهورية وكذلك رئيسا غرفتي البرلمان عن إثارة مسألة عدم دستورية القوانين العادية والمعاهدات لا سيما إذا انتمو جميعا إلى تيار سياسي واحد [٣].

والتساؤل الذي يثار في هذه النقطة يتمحور حول معرفة ما هو مصير القانون المطعون بعدم دستوريته إذا زالت صفة مقدمه أثناء نظر المجلس الدستوري للخصومة ؟ كأن يقدمها رئيس الجمهورية وأثناء نظر المجلس للقانون المطعون فيه يقدم استقالته أو تنتهي عهدته.

لم ينص المشرع الدستوري الجزائري ولا التشريعات محل المقارنة على هذه الفرضية وعليه نرى أن زوال صفة مقدم المراجعة أثناء سير المجلس الدستوري في نظر الخصومة لا تأثير له على القانون المطعون فيه، وبالتالي يستمر المجلس في نظره للقانون المطون فيه فالعبرة فيها هو أنه أثناء تقديمها كان رئيس للجمهورية أو رئيس إحدى غرفتي البرلمان أضف

([1])– أبو عيد، **المجلس الدستوري بين النص و الإجتهاد والفقه الدستوري، الجزء الثاني**، ص ١٤٩.
([2])– المدور، **خصائص الرقابة على دستورية الأنظمة الداخلية للبرلمان ومنهجها في التطبيق المغربي – دراسة تحليلية مقارنة**– ص ٣٧٧.
([3])– الغفلول، **الرقابة القضائية السابقة على دستورية المعاهدات الدولية – دراسة مقارنة**– ص ٥٢.

إلى أن المشرع الدستوري لم يشترط توافرها من وقت تقديم المراجعة إلى حين صدور قرار المجلس الدستوري.

وتأسيساً على ما سبق، يمكن القول أنه من تتوافر فيه صفة رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة يكون أهلاً وله صلاحية لمراجعة المجلس الدستوري. وما يفهم بمفهوم المخالفة لنص المادة (١٦٦) من الدّستور الجزائري أنه إذا قدمت أي مراجعة من غير هؤلاء الأشخاص المحددين حصرا في هذه المادة لايقبل الطعن وعلى المجلس أن يقضي بعد قبول المراجعة كأن تقدم مثلا من مجلس الدولة أو محكمة العدل العليا على الرغم من توافر شرط المصلحة في هذه الحالة.

أما فيما يخص الدستور الفرنسي فقد حدد صراحة الجهات المخولة بإحالة المعاهدات الدولية[١] والقوانين العادية[٢] على المجلس الدستوري وقصرها في رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو رئيسي الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ أو ستين نائباً أو ستين عضواً في مجلس الشيوخ. بالإضافة إلى حق مجلس الدولة ومحكمة النقض بإحالة أي نص قانوني يثبت أثناء دعوى معروضة على المحكمة أنه يمس الحقوق والحريات التي يكفلها الدستور[٣].

وفي الأخير، بقي أن نشير أن المشرع الدستوري الجزائري قصر حق المراجعة أمام المجلس الدستوري على رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان مستبعدا المواطنين وكذا الوزير الأول وأعضاء البرلمان والمحكمة العليا ومجلس الدولة من حق ممارسة هذا الطعن. وفي اعتقادنا أن هذا التضييق مبالغ فيه أقله بالنسبة للمحكمة العليا ومجلس الدولة وأعضاء البرلمان، فهذا الحق لهذه المجموعة الأخيرة هو الذي وجد ميدانا تطبيقيا نشيطا أمام المجلس الدستوري الفرنسي إذ من يراقب مراجعات المجلس الدستوري الفرنسي يجدها في أكثريتها الساحقة مقدمة من قبل العدد المطلوب من النواب.

أما القول بمنح هذا الحق للمواطن وأن حجبه عنه يشكل مساساً وانتقاصاً من حقوق الإنسان الأساسية فهو إن أخذ به وتمت تلبيته من شأنه أن يحقق إحترام حقوق الانسان، لكنه من جهة أخرى من شأنه أن يغرق المجلس الدستوري بمراجعات غير جدية ويجعله عاجزاً عن القيام بمهمته الدستورية. وتجدر الإشارة إلى أنه في فرنسا أجيزت المراجعة من قبل المواطنين في إطار القضاء الإنتخابي (الرئاسي والبرلماني)، إذ بامكان المواطنين المسجلين على لوائح دائرتهم

([1])- Art (54) de la constitution française de 1958.
([2])- Art (61/2) de la constitution francaise de 1958.
([3])- Art (61-1) de la constitution française modifiée par la loi constitutionnelle du 28 Juillet 2008.

الإنتخابية أن يراجعوا المجلس الدستوري خلال العشرة أيام من تاريخ الإنتخاب أسوة بالمرشح الخاسر[١].

ثانياً: شرط الميعاد في المراجعة الإختيارية أمام المجلس الدستوري

لم يحدّد الدستور الجزائري مدة معينة يجب خلالها إحالة المعاهدات والقوانين العادية على المجلس الدستوري لممارسة رقابته على دستوريتهم شأنه في ذلك شأن الدستور الفرنسي.

وبالرجوع إلى قرارات المجلس الدستوري الجزائري، نجد أن المدة الفاصلة ما بين المصادقة على القوانين العادية (الرقابة السابقة) أونشرها في الجريدة الرسمية (الرقابة اللاحقة) والإحالة على المجلس الدستوري قد تراوحت- بحسب الحالات- مابين يوم إلى ستة سنوات فمثلاً:

- الفقرة الثانية من المادة (٥٤) من القانون رقم (٩١-١٧) والمتضمن قانون الإنتخابات والذي نشر في الجريدة الرسمية في ١٩٩١/١٠/١٦ تمت إحالته إلى المجلس الدستوري في ١٩٩١/١٠/١٦، فنلاحظ أن مدة الإحالة إلى المجلس الدستوري قد استغرقت يوماً واحداً.

- قانون الإنتخابات رقم (٨٩-١٣) الذي نشر في الجريدة الرسمية في١٩٨٩/٨/٧ تمت إحالته إلى المجلس الدستوري في ١٩٨٩/٠٨/١٣. فنلاحظ أن مدة الإحالة إلى المجلس الدستوري قد استغرقت ستة أيام.

- القانون الأساسي للنائب الذي نشر في الجريدة الرسمية في ١٩٨٩/٨/٩. تمت إحالته إلى المجلس الدستوري في ١٩٨٩/٨/١٥. فنلاحظ أن مدة الإحالة إلى المجلس الدستوري قد استغرقت ستة أيام.

- مشروع القانون المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان الموافق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني في ١٩٩٨/٢/١١ والمصادق عليه من قبل مجلس الأمة في ١٩٩٨/٥/١٩ تمت إحالتة إلى المجلس الدستوري في ١٩٩٨/٥/٢٧. فنلاحظ أن مدة الإحالة إلى المجلس الدستوري قد استغرقت ثمانية أيام.

- مشروع القانون المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان المصادق عليه من قبل مجلس الأمة في ٢٠٠٠/١١/٢٨ تمت إحالته إلى المجلس الدستوري في ٢٠٠٠/١٢/٢٥. فنلاحظ أن مدة الإحالة إلى المجلس الدستوري قد استغرقت سبعة وعشرين يوماً.

([1])- Camby, Jean- Pierre (2004), **Le Conseil constitutionnel, juge électoral**. Editions Dalloz, p. 7, No. 14: (Qualité pour agir: Le droit de contester une élection appartient à toute personne inscrite sur les listes électorales de la circonscription et aux personnes qui y ont fait acte de candidature (Ord. 7 Novembre 1958, art. 33, code Elect. Art. LOI 180).

- البند السادس من المادة (١٠٨) من القانون رقم (٨٩-١٣) المؤرخ في ١٩٨٩/٨/٧ والمتضمن قانون الإنتخابات والمنشور في الجريدة الرسمية في ١٩٨٩/٨/٧ والمعدل والمتمم بموجب الأمر رقم (٩٥-٢١) المؤرخ في ١٩٩٥/٧/١٩ والمنشور في الجريدة الرسمية في ١٩٩٥/٧/٢٣. تمت إحالته إلى المجلس الدستوري في ٢٩ /١٩٩٥/٧. فنلاحظ أن مدة الإحالة إلى المجلس الدستوري قد استغرقت ستة سنوات. علماً أن المادة (١٠٨) سبق وأن طعن فيها أمام المجلس الدستوري بتاريخ ١٩٨٩/٨/١٣ والتي أصدر بشأنها قرار في ١٩٨٩/٨/٢٠ وقضى بعدم دستوريتها ولما طعن فيها للمرة الثانية في ١٩٩٥/٧/٢٩ ثبّت فقط المجلس الدستوري قراره الأول وأكد فيه أنه لا وجه للبت في مدى دستوريتها من جديد.

وقد أحسن مشرّعنا الدستوري فعلاً بعدم تحديده ميعاداً لإحالة المعاهدات والقوانين العادية إلى المجلس الدستوري. لأن القول بخلاف ذلك سيثير إشكالية حول مصير القانون الذي رفض المجلس الدستوري النظر فيه لإنقضاء الأجل وثبت بالفعل مخالفته للدستور. كما أن كثير من المخالفات لا يتم اكتشافها إلا بعد زمن. وقد حدث عمليا أن أخطر المجلس الدستوري الجزائري بعد ست سنوات من نشر القانون في الجريدة الرسمية.

وإن لم يحدد الدستور الجزائري مدّة معيّنة لإحالة المعاهدات والقوانين العادية إلى المجلس الدستوري إلا أنه حدد المهلة التي يتوجب خلالها على المجلس الدستوري أن يصدر رأيه أو قراره فيها وهي عشرين يوما الموالية لتاريخ الإخطار من أحد المراجع المختصة بالإحالة [١] ويبدأ سريان هذه المدة من تاريخ تسجيل المراجعة في قلم المجلس الدّستوري عملا بأحكام المادة (١٠) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدّستوري الجزائري[٢]. فحين حددها المشرع الدستوري الفرنسي بشهر، وللحكومة أن تطلب في حالة الإستعجال قصرها على ثمانية أيام [٣].

وإذا كان المشرع الدستوري الجزائري قد نص على المهلة التي يتوجب خلالها على المجلس الدستوري أن يبدي رأيه أو يصدر قراره فيها وهي عشرين يوماً الموالية لتاريخ الإخطار، إلا أنه لم يحدد مصير القانون الذي سكت عنه المجلس الدستوري فلم يبدي رأيه أو يصدر قراره فيه خلال هذه المهلة، كذلك الشأن بالنسبة للنظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري. فهل تعتبر مرور المهلة دون صدور رأي أو قرار من المجلس الدستوري قرينة قاطعة على دستورية النص وهل يجوز الطعن فيه مرة ثانية ؟

---

(1)- أنظر في ذلك المادة (١٦٧) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦.
(2)- أنظر في ذلك المادة (١٠) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري.
(3)- Art (61/٣) de la constitution Française.

نرى أن القانون منذ صدوره من البرلمان يفترض أنه مطابق للدستور مالم يصدر حكم من المجلس بخلاف ذلك وما سكوت المجلس وعدم إبداءه لرأيه أو قراره خلال هذه المدة إلا تأكيدا على دستورية النص. إستنادا إلى الإرادة الضمنية للمجلس الدستوري.

وتأسيساً على إعتبار سكوت المجلس الدستوري وعدم إبداءه لرأيه أو قراره خلال هذه المهلة قرينة قاطعة على دستورية القانون، يمكن القول أن قرينة الدستورية هذه لا تمنع من مراجعة المجلس الدستوري مجددا إذا اتضح أن هذا القانون غير دستوري عن طريق الرقابة اللاحقة فسكوت المجلس والتزامه الصمت ليس قرارا وعليه لا يحوز حجية القرارات الصادرة عن المجلس مما يخول إمكانية مراجعته مرة أخرى عن طريق الطعن بعدم دستوريته والقول بخلاف ذلك يعد انتهاكا لمبدأ سمو الدستور.

وعليه نرى أنه لا بد من تحديد مصير القانون العادي وعدم تركه معلقاً إزاء تقاعس وتراخي المجلس في إصدار رأيه أو قراره. من خلال تعديل المادة (١٦٧) من الدستور لتصبح كالتالي: (يتداول المجلس الدستوري في جلسة مغلقة ويعطي رأيه أو يصدر قراره في ظرف العشرين يوماً الموالية لتاريخ الإخطار، وإذا لم يصدر الرأي أو القرار ضمن المهلة المذكورة يعتبر النص موضوع المراجعة مقبولاً).

يبقى أن نشير أن المجلس الدستوري الجزائري على إمتداد آراءه وقراراته المختلفة المتعلقة بمطابقة القانون العادي للدستور ظل دوماً محترماً للآجال القانونية المنصوص عليها في الدستور ولم يجاوز العشرين يوماً في إصدار قراراته فلم يثار هذا التساءل.

وبعد عرض شرط المصلحة والصفة والميعاد في المراجعة الإختيارية أمام المجلس الدستوري، نشير إلى أنه لا بد أن تكون المعاهدات والقوانين العادية قد انطوت على شبهة عدم الدستورية وأن لا يكون قد سبق وصدر رأي أو قرار من المجلس الدستوري في دستوريتها. فإن توفرت هذه الشروط فصل المجلس الدستوري في مدى دستوريتها.

وهنا نتمنى على مشرعنا الدستوري إقتفاء أثر التشريعات المقارنة كاللبناني بتخويل المجلس صلاحية تعليق مفعول النص المطعون فيه قبل الفصل في الموضوع وذلك لما له من أهمية، وخاصةً إذا علمنا أنه بين فترة مراجعة المجلس وفترة الفصل في دستورية القانون محل الطعن لا يوجد مانع يحول دون تطبيق أحكامه. لهذا السبب بالذات ودرءا لتطبيق قانون قد يتخذ المجلس الدستوري بشأنه قراراً بالإبطال الكلي أو الجزئي نرى ضرورة النص على هذا الإجراء ومنح رئيس المجلس أو نائبه في حال غيابه حق دعوة هيئة المجلس إلى الإجتماع بشكل فوري يتم زمنياً فور تسجيل المراجعة في هذا المجلس لدراسة ما إذا كان يقتضي تعليق مفعول النص

القانوني المطعون فيه بحيث إذا وجدت أسباب جدية تبرر تعليق مفعول هذا النص أصدر قرار بذلك لوضع حد لنفاذ القانون [١].

بعد أن تطرقنا إلى نطاق وشروط تقديم المراجعة الإختيارية أمام المجلس الدستوري، ننتقل إلى الأثار المترتبة عليها.

المطلب الثاني: الأثار المترتبة على تقديم المراجعة الإختيارية أمام المجلس الدستوري

سنحاول مناقشة القرار الصادر عن المجلس الدستوري من حيث الشكل (الفرع الأول)، على أن نتناول القرار الصادر عن المجلس الدستوري في الموضوع (الفرع الثاني).

الفرع الأول: القرار الصادر عن المجلس الدستوري في الجوانب الشكلية للقانون

قبل أن يفصل المجلس الدستوري في مدى مطابقة كل من القوانين العادية والمعاهدات للدستور من الناحية الموضوعية عليه التحقق أولاً من أن كل منهما غير مشوب بعيب من العيوب الشكلية.

وهذا ما سيكون محور هذا الفرع، حيث سيتم مناقشة القرار الصادر عن المجلس الدستوري في مدى دستورية القوانين العادية من حيث الشكل في نقطة أولى، بينما نخصّص النقطة الثانية لدراسة القرار الصادر عن المجلس الدستوري في مدى دستورية المعاهدات للدستور من حيث الشكل.

أولا: القرار الصادر عن المجلس الدستوري في مدى دستورية القوانين العادية من حيث الشكل

إنّ القرار الصادر عن المجلس الدستوري في النواحي الشكلية للقوانين العادية يتطلب التطرق إلى الإختصاص في إصدار القوانين العادية (١)، كما ويتطلب التطرّق إلى الإجراءات اللازمة لإصدار القوانين العادية (٢).

١- القرار الصادر عن المجلس الدستوري في مدى دستورية القوانين العادية من حيث الإختصاص:

سبق الإشارة أن النصوص القانونية توصم بعيب عدم الإختصاص، إذا خرجت عن محدّدات أو عناصر أربعة تقوم عليها فكرة الإختصاص وهي عنصر شخصي وموضوعي وزماني ومكاني.

([1])- أنظر في ذلك المادة (٢٠) من قانون إنشاء المجلس الدستوري اللبناني.

أ- عدم الإختصاص الشخصي في إصدار القوانين العادية[١]:

يتولىّ السلطة التشريعية في ظل الدستور الجزائري برلمان يتكون من غرفتين وهما: المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه وهو صاحب الإختصاص الأصيل في إصدار القوانين العادية[٢].

و قد سبق للمجلس الدستوري الجزائري[٣] في رأي له حول دستورية المواد من ٤ إلى ٧ و١١ و١٢ و١٤ و ١٥ و٢٣ من القانون المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان التصريح بأنه طالما أن أحكام المواد (٥/الفقرة الأخيرة) و(٧/الفقرة الأخيرة) و(١٢) من هذا القانون تحيل تحديد كيفيات تطبيق هذه الأحكام بموجب تعليمة على كل من مكتب المجلس الشّعبي الوطني ومكتب مجلس الأمة فهي بالنتيجة تخالف المادة (٢/١٢٥) من الدستور التي تنص على أن تطبيق القانون يندرج في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الجمهورية.

وفي أحيانا أخرى، ونتيجة لظروف غير عادية تمر بها البلاد قد يبيح الدستور أو قانون عضوي سلطة التشريع لهيئة معينة وهذا ما انتهجته الجزائر بعد فبراير ١٩٩٢. ففي المداولة رقم(٩٢-٠٢/ م أ د) المؤرخة في ١٩٩٢/٤/١٤ تقرّر العمل بالمراسيم ذات الطابع التشريعي[٤] وبالتالي أصبح المجلس الأعلى للدولة من خلال رئيسه يتخد جميع التدابير التشريعية اللازمة لضمان استمرارية الدولة وتنفيذ برنامج الحكومة حتى يعود السير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري[٥].

ب- عدم الإختصاص الموضوعي في إصدار القوانين العادية[٦]:

يقتضي إيضاح العنصر الموضوعي في الإختصاص القول أنه خلافا للأصل العام الذي يقضي أن البرلمان له سلطة التشريع في أي موضوع من الموضوعات بإعتباره صاحب

---

(1)- للمزيد بهذا الشأن إرجع للصفحات (٢٨-٣١) من هذه الرسالة.
(2)- أنظر المادة (٩٨) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦.
(3)- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (٠٤/ ر. ق. /م. د/٩٨) المؤرخ في ١٩٩٨/١/١٣ والمنشور على صفحة ٣ من الجريدة الرسمية عدد ٤٣ بتاريخ ١٩٩٨/٦/١٦.
(4)- الحيثيات التي تم الإستناد اليها للإستحواذ على هذه الصلاحيات كانت كالتالي:
- الضرورة الحتمية والعاجلة لضمان استمرارية الدولة.
- شغور السلطة التشريعية.
- إعلان المجلس الدستوري الصادر في ١١/١/ ١٩٩٢ والذي يوصي فيه السلطات الدستورية بالسهر على استمرارية الدولة وتوفير الشروط الضرورية لسير المؤسسات.
إعلان ١٩٩٢/١/١٤ الذي يؤسس المجلس الأعلى للدولة ويخوله ممارسة جميع السلطات التي يسندها الدستور لرئيس الجمهورية.
(5)- أوصديق، **الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري**، - **دراسة مقارنة** - ص ٢١٢- ٢١٣.
(6)- للمزيد بهذا الشأن إرجع للصفحات (٣٢-٣٣) من هذه الرسالة.

الإختصاص الأصيل بالتشريع وما تقوم به السلطة التنفيذية إلا استثناء[١] جعل المشرع الدستوري الجزائري إختصاص البرلمان في إصدار القوانين العادية محدَّداً على سبيل الحصر، فالبرلمان لا يسمح له بالتشريع إلا في المواضيع المحدّدة وبصورة حصرية في المادة (١٢٢) من الدستور[٢]. فإذا ما تجاوز القانون هذه الحدود وخرج عنها كان مشوباً بعيب عدم الإختصاص الموضوعي. فحين اعتبر اختصاص السلطة التنفيذية شاملا لجميع المسائل التي لايختص البرلمان بتنظيمها. ولكن نلاحظ أن منح الإختصاص المبدئي للسلطة التنفيذية والإختصاص المقيد للسلطة التشريعية هو فقط من الناحية النظرية ذلك أنّ إختصاص البرلمان

([1]) – المفرجي، **القضاء الدستوري وتجربته في مملكة البحرين**، ص ٢٠٨.

([2])– تنص المادة (١٢٢) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ على أنه: (يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات الآتية:

١– حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية لاسيما نظام الحريات العمومية وحماية الحريات الفردية وواجبات المواطنين،

٢– القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية وحق الأسرة لاسيما الزواج والطلاق والبنوة والأهلية والتركات،

٣– شروط استقرار الأشخاص،

٤– التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية،

٥– القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب،

٦– القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي وإنشاء الهيئات القضائية،

٧– قواعد قانون العقوبات والإجراءات الجزائية لاسيما تحديد الجنايات والجنح والعقوبات المختلفة المطابقة لها والعفو الشامل وتسليم المجرمين ونظام السجون،

٨– القواعد العامة للإجراءات المدنية وطرق التنفيذ،

٩– نظام الإلتزامات المدنية والتجارية ونظام الملكية،

١٠– التقسيم الإقليمي للبلاد،

١١– المصادقة على المخطط الوطني،

١٢– التصويت على ميزانية الدولة،

١٣– إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة وتحديد أساسها ونسبها،

١٤– النظام الجمركي،

١٥– نظام إصدار النقود؛ ونظام البنوك والقرض والتأمينات،

١٦– القواعد العامة المتعلقة بالتعليم، والبحث العلمي،

١٧– القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان،

١٨– القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الإجتماعي، وممارسة الحق النقابي،

١٩– القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية،

٢٠– القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية،

٢١– حماية التراث الثقافي والتاريخي والمحافظة عليه،

٢٢– النظام العام للغابات والأراضي الرعوية،

٢٣– النظام العام للمياه،

٢٤– النظام العام للمناجم والمحروقات،

٢٥– النظام العقاري،

٢٦– الضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الأساسي العام للوظيف العمومي،

٢٧– القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية القوات المسلحة،

٢٨– قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص،

٢٩– إنشاء فئات المؤسسات،

٣٠– إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريفية). تقابلها المادة (٣٤) من الدستور الفرنسي لسنة١٩٥٨.

مثلما هو محدد في الدستور يغطي مجالات واسعة بحيث لا يترك في الواقع للمجال التنظيمي إلا عددا محدوداً من المسائل التي يمكن أن يتدخل بشأنها[١].

وقد كان للعنصر الموضوعي في الإختصاص نصيب في قرارات المجلس الدستوري الجزائري ومن ذلك رأيه[٢] المتعلق بالرقابة على دستورية القانون المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان. والذي صرّح فيه بعدم دستورية الشطر الأخير من المادة (١٢) والمادة (٢٩) من هذا القانون[٣] لتناولهما مواضيع لا تندرج ضمن مجال القانون المنصوص عليه في المادتين (١٢٢) و(١٢٣) من الدستور. فهما بالتالي يخالفان المادة (١/١٢٥) من الدستور التي تنص على أن المسائل غير المخصصة للقانون يعود الإختصاص فيها للسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، كما قضى بعدم دستورية المادة (٢٣) من هذا القانون لإتحادها في العلة مع الشطر الأخير من المادة (١٢) والمادة (٢٩) من هذا القانون. مؤكداً في نفس الرأي أن المشرع طبقاً للمبدأ الدستوري القاضي بتوزيع الإختصاص مطالب بأن يراعي كلما مارس صلاحية التشريع المجال المحدد في الدستور للنص المعروض عليه بحيث لا يدرج ضمنه أحكاماً ومضامين تعود دستورياً لمجالات نصوص أخرى مما يستوجب استثناءها من النطاق الذي يعود لهذا القانون[٤].

ونخلص مما تقدم أن عيب الإختصاص باعتباره أحد العيوب الدستورية يجد أساسه في مخالفة التشريع لقواعد الإختصاص التي يرسمها الدستور، وهي تقوم على أربعة عناصر تتصل بالنواحي الشخصية والموضوعية والزمانية والمكانية[٥] ويؤدي الخروج على أي من هذه

---

(1)- زعلاني، عبد المجيد (٢٠٠٨)، **المدخل لدراسة القانون- النظرية العامة للقانون** -رقم الطبعة لا يوجد، الجزائر: دار هومة، ص ٦٨.

(2)- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (١٢/ ر. ق /م د / ٠١) المؤرّخ في ٢٠٠١/١/١٣ و المنشور على صفحة ٥ من الجريدة الرسمية عدد ٠٩ بتاريخ ٢٠٠١/٠٢/٠٤.

(3)- تنص المادة (١٢/الشطر الأخير) على أنه: (...ويحضى بالمرتبة التشريفية اللائقة والمرتبطة بمهمته الوطنية). وتنص المادة (٢٩) على أنه: (يستفيد عضو البرلمان في سفره في الداخل والخارج من المساعدات والتشريفات المرتبطة بصفته البرلمانية. يسافر عضو البرلمان في كل تنقلاته بالمكانة اللائقة التي يقرها له الدستور).

(4)- كما صرّح كذلك أن المواد ٩- ١٥- ١٨/الشّطر الثاني- ١٩- ٢٠- ٢١- ٢٢- ٢٤- ٣٩ و٤٠ من القانون الأساسي لعضو البرلمان لا تدخل ضمن مجال هذا القانون لأن المشرع أدرج في هذا القانون أحكاماً من الدستور والقانون العضوي والقانون والنّظام الدّاخلي للبرلمان بنقلها حرفياً و/أو مضمونها. وإذا كانت نية المشرّع جمع مختلف الأحكام المتعلقة بالنواب وأعضاء مجلس الأمة التي ينظم الدستور البعض منها ويوزع البعض الآخر على نصوص أخرى لتكون في قانون واحد، فإنه يكون قد أدرج في هذا القانون أحكاما تعود لمجالات نصوص مختلفة وبالتالي يكون قد أخل بالمبدأ الدّستوري القاضي بتوزيع الإختصاص.

- وهو ما أكده كذلك في قراره رقم (٢-ق-ق-م د-٨٩) المؤرخ في ١٩٨٩/٨/٣٠ والمنشور على صفحة ١٠٥٨ من الجريدة الرسمية عدد ٣٧ بتاريخ ١٩٨٩/٩/٤. المتعلق بالقانون الأساسي للنائب والذي صرح فيه المجلس الدستوري أن المادة (٤٣) من هذا القانون وما تتناوله من أسفار النواب تحت غطاء جواز دبلوماسي مخالفة للدستور، نظراً لكونه لا يعود للقانون المحدد مجاله خاصة في المادة (١١٥) من الدستور أن ينص على كيفيات تسليم وثائق السفر أو وضعها حيز التداول أو استعمالها لأن ذلك من اختصاص السلطة التنظيمية وحدها كما هي محددة في المادة (١١٦) من الدستور.

(5)- سبق الإشارة إلى العنصر الزماني والمكاني للإختصاص في الصفحات (٣٣-٣٤) من هذه الرسالة.

العناصر بمناسبة ممارسة الإختصاص الدستوري إلى بطلان العمل أو الإجراء الصادر بناء عليه، وبالتالي إلى عدم دستورية التشريع الصادر في هذا الشأن.

٢ – قرار المجلس الدستوري حول مدى دستورية القوانين العادية من الناحية الإجرائية[١].

لا يكفي أن يصدر التشريع طبقا لقواعد الإختصاص المحددة في الدستور حتى يكون دستوريا، وإنما يجب أيضاً أن يكون مستوفياً "للشكل" الذي تطلبه الدستور والمتمثل بصفة أساسية في الإجراءات الدستورية التي يتعين الإلتزام بها سواء كانت متعلقة باقتراحه أو إقراره أو إصداره. وعلى هذا فإنه يقصد بعيب الشكل مخالفة الإجراءات والشروط التي تطلبها الدستور المتعلقة بالتشريع في المراحل الثلاث التي يمر بها الإقتراح والإقرار والإصدار[٢].

ومن أمثلة المخالفات الشكلية أن يصدر القانون دون موافقة الأغلبية البرلمانية المحددة دستوريا[٣] أو مناقشة الإقتراح دون أن يكون مقدّم من العدد الكافي من النواب [٤] أو دون تصديق رئيس الدولة. أو دون أخد رأي الجهات التي نص عليها الدستور[٥] ولذلك إذا صدر التشريع مخالفا لهذه الإجراءات تعين على المجلس الدستوري إبطاله.

فالقوانين التي لم تستوف الأشكال والإجراءات المقررة لإصدارها كالقانون الذي لم يصدق عليه أحد المجلسين، أو كالذي شرع بأغلبية هي دون النصاب الدستوري، أو كالذي لم يجر نشره أو إصداره حسب الأصول– فإنه لا خلاف في أن عيب الشكل سيهدم في القانون صفته كقانون في المجال الوضعي. وفي هذه الحالة يجب عدم تطبيق مثل هذا القانون، لأنه في الواقع ليس من قبيل القانون في شيء. وهذا الأمر مسلم به فقهاً وقضاءً دون أي خلاف [٦].

ولم نسجل أي قانون عادي كان محلاً للإبطال أمام المجلس الدستوري الجزائري، كونه لم يراعي الإجراءات الشكلية لكن هذا الأمر قد يرد في حال ما إذا خالف المشرع أحد القواعد الدستورية المنظمة للعمل التشريعي.

ثانيا: القرار الصادر عن المجلس الدستوري حول مدى دستورية المعاهدات من حيث الشكل

تعني الرقابة على دستورية المعاهدات من الناحية الشكلية قيام المجلس الدستوري بالتأكد من أن السلطات العامة المعنية بعقد المعاهدات وإدخالها في القانون قد راعت القواعد التي يمليها

---

(1)– وإذا تركنا التشريع وواتجهنا إلى التنظيمات والأوامر التشريعية نجد أنها هي الأخرى مقيدة بإجراءات شكلية يجب مراعاتها وبتخلف هذه الإجراءات يغدو التنظيم أو الأمر التشريعي غير دستوري.

(2)– عبد الله، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، ص ٧٩٤.

(3)– تنص المادة (١٢٠) على أنه: (يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائه).

(4)– أنظر في ذلك المادة (٢/١١٩) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦.

(5)– أنظر في ذلك المادة (٣/١١٩) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦.

(6)– الحياري، **القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني– دراسة مقارنة** – ص ٢٢٥.

الدستور بهذا الشأن، والتي تتجسد في إحترام قواعد الإختصاص المتعلقة بإبرام المعاهدات والموافقة البرلمانية على المعاهدة والتصديق عليها.

والواقع، أن الفقه والقضاء الفرنسيين مستقران على ضرورة التمييز، في داخل إجراءات عقد المعاهدات، بين الإجراءات ذات البعد الدولي كأعمال المفاوضة والتوقيع على المعاهدة، والتي تعتبر من إطلاقات السلطة التنفيذية ولا شأن للقضاء بها على إعتبار أنها تدخل ضمن طائفة أعمال السيادة. والإجراءات ذات البعد الداخلي والتي تشمل على وجه الخصوص الأعمال المتعلقة بالتصديق على المعاهدات ونشرها، وهذه الأعمال هي التي تخضع بلا شك لرقابة القضاء [١].

وعلى ذلك يكون الدور الذي يضطلع به المجلس الدستوري في ضبط ورقابة دستورية المعاهدات الدولية من الناحية الإجرائية مقصورا فقط على التصديق على المعاهدة الدولية سواء بموجب استخدام رئيس الجمهورية لسلطاته بالتصديق على المعاهدات الدولية أو بموجب قانون التصديق الصادر من البرلمان والإختصاص بإبرامها والتأكد من إحترام قواعد توزيع الاختصاص وفقا للقواعد الدستورية المتعلقة بهذا الشأن وكذلك ضرورة موافقة البرلمان على نوع معين من المعاهدات الدولية التي يستوجبها الدستور.

ففيما يخص الدستور الجزائري فقد منح سلطة إبرام المعاهدات الدولية والتصديق عليها لرئيس الجمهورية، فيضطلع هذا الأخير بالإضافة إلى السلطات التي تخوّلها إياه صراحة أحكام اخرى في الدستور، بإبرام المعاهدات الدّولية والتصديق عليها [٢].

وتجدر الإشارة إلى أن اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم المنصوص عليها في المادة (٩٧) من الدستور الجزائري لا يصادق عليها رئيس الجمهورية إلا بعد عرضها الإلزامي على المجلس الدستوري لأخذ رأيه فيها وبعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة. فحين تخضع باقي المعاهدات للرقابة الإختيارية من قبل المجلس الدستوري التي قد تكون سابقة على التصديق عليها كما قد تكون لاحقة فعرضها للرقابة مسألة اختيارية متوقفة على طلب السلطات المخولة بالاحالة.

وبالرجوع إلى المادة (١٣١) من الدستور الجزائري، نجدها قد حصرت المعاهدات الخاضعة لموافقة البرلمان في إتفاقيّات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والإتحاد والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير

---

(1)- الغفلول، **الرقابة القضائية السابقة على دستورية المعاهدات الدولية – دراسة مقارنة** – ص ٩٧.
(2)- أنظر في ذلك المادة (١١/٧٧) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦.

واردة في ميزانية الدولة، فهذه المعاهدات لا يصادق عليها رئيس الجمهورية إلا بعد موافقة صريحة من البرلمان في صورة قانون يسمى قانون الإذن بالتصديق.

وتأسيسا على ما سبق، لا يصح من الناحية الدستورية الإستعاضة عن رئيس الجمهورية بغيره من أعضاء السلطة التنفيذية بما في ذلك الوزير الأول أو وزير الخارجية لإبرام المعاهدات أو التصديق عليها. كما لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يتنازل عن اختصاصه هذا أو أن يفوض فيه غيره. فالدستور قد أناط هذا الإختصاص به وحده وعليه أن يباشره بنفسه وبصفته هذه. كما لا يملك رئيس الجمهورية المصادقة على طائفة المعاهدات المنصوص عليها في المادة (١٣١) من الدستور دون موافقة البرلمان عليها وإلا أصبح تصرفه مشوبا بالعوار الدستوري المؤسس على إنتهاك القواعد الدستورية المتعلقة بموافقة البرلمان على طائفة المعاهدات المنصوص عليها في المادة (١٣١) من الدستور.

فيتولى المجلس الدستوري فحص المعاهدة الدولية من ناحية الجهة المختصة بإبرام المعاهدة والتصديق والموافقة عليها. وتجدر الإشارة إلى أن المجلس الدستوري الجزائري منذ نشأته ولغاية ٢٠١١ لم يمارس أية رقابة على دستورية المعاهدات سواء قبل التصديق عليها أو بعده.

أما فيما يخص الدستور الفرنسي، فإن المادة (٥٣) منه وهي بصدد الحديث عن دور البرلمان في التصديق على المعاهدات فرقت بين المعاهدات الخاضعة لتصديق رئيس الجمهورية المسبوق بموافقة البرلمان في صورة قانون يسمى قانون الإذن بالتصديق وهذه المعاهدات هي المعاهدات الدولية الهامة وبين الإتفاقات التي تخضع فقط لإقرار الحكومة بعد تمام عقدها بواسطة الحكومة وموافقة البرلمان عليها في صورة قانون يسمى قانون الإقرار فهذه الإتفاقات لا تحتاج لتصديق رئيس الجمهورية [١].

وقد حددت المادة (٥٣) من الدستور الفرنسي على سبيل الحصر المعاهدات الهامة الخاضعة لتصديق رئيس الجمهورية وتلك الإتفاقات الخاضعة لإقرار الحكومة وأجملتها في معاهدات الصلح والمعاهدات التجارية والمعاهدات والإتفاقات المتعلقة بالتنظيم الدولي وتلك التي تؤثر على مالية الدولة أو تلك التي من شأنها تعديل الأحكام ذات الطبيعة التشريعية أو التي تتعلق بحالة الأشخاص أو التي تتضمن التنازل عن جزء من التراب الوطني أو المقايضة عليه أو الإضافة إليه فلا يمكن التصديق عليها أو إقرارها إلا بناء على قانون.

وتأسيسا عليه، لا يستطيع رئيس الجمهورية أو الحكومة أن يمتنع عن عرض المعاهدة أو الإتفاقية على البرلمان وأخذ الموافقة عليهما، وإذا ما حدث ذلك كان تصرف كل من رئيس

([١])– الغفلول، **الرقابة القضائية السابقة على دستورية المعاهدات الدولية – دراسة مقارنة** – ص ٩٨.

الجمهورية والحكومة مشوبا بعيب عدم الدستورية لمخالفة نص المادة (٥٣) من الدستور الفرنسي[١].

وعلاوة على ذلك قد تكون موافقة البرلمان مسبوقة بموافقة الجماهير عن طريق الإستفتاء الشعبي إذا كان من شأن المعاهدة أن تؤدي إلى التنازل عن جزء من التراب الوطني أو استبداله أو الإضافة إليه [٢].

وفي حالة تنظيم المعاهدة أو الإتفاقية لإحدى المواضيع التي تدخل في الإختصاص الحصري للبرلمان المنصوص عليه في المادة (٣٤) من الدستور الفرنسي وجب صدور قانون من البرلمان، كما لا تستطيع الحكومة أو رئيس الجمهورية عدم عرض هذه المعاهدة أو الإتفاقية على البرلمان وأخذ موافقته عليها، فإذا ما حدث ذلك كان تصرف كل من رئيس الجمهورية والحكومة مشويا بالعوار الدستوري المؤسس على انتهاك القواعد الدستورية المتعلقة بقواعد الإختصاص[٣].

وإلى جانب هذين النوعين من التعهدات تكلمت المادة (٥٢) من الدستور الفرنسي عن الإتفاقات ذات الشكل المبسط التي تعقدها الحكومة أو السلطة التنفيذية في إطار تحركها العادي لضمان حسن سير المرافق العامة فهي تدخل في إختصاص الحكومة ولا تخضع إلى تصديق رئيس الجمهورية وتدخل في التطبيق دون حاجة إلى قانون صادر من البرلمان وإن كان هذا الأخير يهتم بها في إطار رقابته العادية لنشاط الحكومة[٤]. وإذا كانت هذه الإتفاقات لا تخضع لرقابة المجلس الدستوري من حيث دستورية التصديق عليها إلا أنها تخضع لرقابة المجلس الدستوري من الناحية الموضوعية أو من ناحية الإختصاص فلا تستطيع الحكومة أن تصدر إتفاقية في المجالات التي حجزها الدستور للبرلمان بموجب المادة (٣٤) وتزعم أنها إتفاقية تنفيذية (إتفاقية ذات شكل مبسط) وإلا اعتبرت الحكومة في هذه الحالة غاصبة لإختصاص البرلمان جاز الطعن فيها بعيب عدم الإختصاص، وفي هذه الحالة لا تصبح هذه الإتفاقية ذات شكل مبسط ولزم على الحكومة العودة إلى البرلمان ليصدر بدوره قانونا يتضمن هذه الإتفاقية وتسري على هذا القانون القواعد الدستورية المعمول بها في هذا الشأن [٥].

أما التوقيع على المعاهدات فلم تدخله المادة (٧٧) من الدستور الجزائري ولا المادة (٥٢) من الدستور الفرنسي في اختصاص رئيس الجمهورية وعلى ذلك يمكن لأي عضو من أعضاء

(1)– الترساوي، **المعاهدات الدولية أمام القضاء الدستوري – دراسة مقارنة** – ص ١٣٤.
(2)– الغفلول، **الرقابة القضائية السابقة على دستورية المعاهدات – دراسة مقارنة** – ص ٩٩.
(3)– الترساوي، **المعاهدات الدولية أمام القضاء الدستوري – دراسة مقارنة** – ص ١٣٣.
(4)– الغفلول، **الرقابة القضائية السابقة على دستورية المعاهدات الدولية – دراسة مقارنة** – ٩٩.
(5)– الترساوي، **المعاهدات الدولية أمام القضاء الدستوري – دراسة مقارنة** – ص ١٣٧.

السلطة التنفيذية يتمتع بصفة تمثيلية أن يقوم به. والتوقيع يُعد قليل الأهمية بالنسبة للمعاهدات الهامة التي يختص رئيس الدولة بالتصديق عليها، فالبتوقيع فقط لا تنتج المعاهدة أية آثار لا على المستوى الدولي ولا على المستوى الداخلي، وهوعديم الأثر إذا صرفت الدولة النظر عن التصديق على المعاهدة لكنه ينتج كافة آثاره إذا ماتم التصديق على المعاهدة [١].

غير أن مرور المعاهدة بإجراءات المفاوضة والتوقيع والتصديق غير كافي لنفاذها، فهذا الأخير لن يتم إلا بنشر المعاهدة في الجريدة الرسمية. ونظرا لأن عملية نشر المعاهدة تأتي في مرحلة لاحقة على الإرتباط بها نهائيا ورقابة المجلس الدستوري عليها تكون سابقة فهذا الإجراء يخرج عن نطاق ولاية المجلس الدستوري الفرنسي. ولكن هذا لا يعني إفلات إجراء النشر من الرقابة عليه، فإجراء النشر يعد عملية مادية تقوم بها كافة المحاكم الفرنسية بمناسبة القضايا المعروضة عليها إذا اضطرت فيها إلى تطبيق المعاهدة وتعرف الرقابة في هذه الحالة برقابة وجود المعاهدات نظرا لأن دور القاضي في هذا الفرض هو التّأكد من الوجود المادي للمعاهدة في القانون الداخلي وهو ما لا يتأتى إلا بنشرها كي يعلم الأفراد بمحتواها [٢].

فحين يخضع إجراء نشر المعاهدة لرقابة المجلس الدستوري الجزائري، نظرا لأنّه إجراء لاحق على التصديق على المعاهدة الدولية وكون الرقابة على دستورية المعاهدات في الجزائر قد تكون سابقة كما قد تكون لاحقة. ويترتب عليه ضرورة التقيد بهذا الإجراء لأنه من الإجراءات الهامة الواجب احترامها من قبل السلطات المختلفة في الدولة إذ بموجب هذا الإجراء وحده يعلم المواطنين بأحكام المعاهدة ولا يمكن أن تطبق عليهم المعاهدة إلا بعد نشرها وفقا للأوضاع القانونية والمقررة في هذا الشأن الصحيحة والدستورية.

وتأسيسا على إمكانية الطعن في قانون التصديق على المعاهدة إعتبارا أنه قانونا عاديا، يمكن القول أن فحص دستورية هذا القانون لا تتعدى نطاق العيوب الشكلية أو الاجرائية التي يمكن أن تصيب القوانين العادية كمخالفة إجراء استجب الدستور اتباعه أو شكل معين استلزم الدستور إفراغ القانون في إطاره لأن قانون التصديق في حقيقته لا يتضمنن سوى الإذن بالتصديق على المعاهدة مما يعني خلوه من أية قواعد قانونية موضوعية يمكن أن تتعارض مع أحكام الدستور [٣].

ومن ذلك نخلص، أن مهمة المجلس الدستوري بشأن رقابة الدستورية الشكلية للمعاهدات تتمثل في التأكد من إحترام القواعد الدستورية الخاصة بتوزيع الإختصاص بين السلطات المعنية

---

(1)– الغفلول، **الرقابة القضائية السابقة على دستورية المعاهدات الدولية – دراسة مقارنة** – ٦٧.
(2) – الغفلول، **الرقابة القضائية السابقة على دستورية المعاهدات الدولية – دراسة مقارنة** – ص ٩٨.
(3)– الترساوي، **المعاهدات الدولية أمام القضاء الدستوري– دراسة مقارنة**– ص ١٣٤.

بالتصديق على المعاهدات والموافقة البرلمانية. فإذا رأى المجلس الدستوري أن المعاهدة مطابقة للدستور من الناحية الشكلية والإجرائية إنتقل للنظر في مطابقتها للدستور من الناحية الموضوعية.

الفرع الثاني: القرار الصادر عن المجلس الدستوري في الجوانب الموضوعية للقانون العادي والمعاهدة (١).

بعد أن يتحقق المجلس الدستوري من أن كل من القوانين العادية والمعاهدات غير مشوبة بعيب من العيوب الشكلية ينتقل لفحص دستوريتهما من الناحية الموضوعية. فيصدر قراره إما بالدستورية (أولاً) أو عدم الدستورية (ثانياً) وللحكم في الحالتين آثار معينة.

أولاً: القرار الصادر عن المجلس الدستوري بمطابقة القانون العادي والمعاهدة للدستور من الناحية الموضوعية.

سنتناول القرار الصادر عن المجلس الدستوري بمطابقة القوانين العادية للدستور في نقطة (١)، على أن نتناول القرار الصادر عن المجلس الدستوري بمطابقة المعاهدات للدستور في نقطة (٢).

١- القرار الصادر عن المجلس الدستوري بمطابقة القوانين العادية للدستور.

بعد أن يفصل المجلس الدستوري في مطابقة القوانين العادية للدستور من الناحية الشكلية ينتقل لفحص دستوريتها من الناحية الموضوعية، فيفحص كل أحكام ومواد القانون العادي المعروضة عليه بصفة منتظمة بدءاً بالعنوان تم المواد تدريجياً. فإذا إرتأى المجلس الدستوري عدم مخالفتها للدستور أصدر قراره بالمطابقة وفي هذه الحالة يكون القانون العادي صحيحاً سليماً من جميع العيوب وأسباب البطلان.

ورقابة المجلس الدستوري على القوانين العادية لا تقتصر فقط على نصوص القانون العادي موضوع الإخطار بل تتعداها لتشمل أحكام أخرى لم يخطر بشأنها، فله حق التصدى لها متى إقتضى الفصل في دستورية حكم ما التصدي لأحكام أخرى لم يخطر بشأنها بشرط أن تكون ذات علاقة بالأحكام موضوع الإخطار(٢). وهذا ما أكده المجلس الدستوري الجزائري في رأيه(٣) المتعلق بالرقابة على دستورية القانون المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان والذي صرّح فيه "أنه بمقتضى المادة (٨) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري يمكن للمجلس

(1)- ورغم أن المجلس الدستوري الجزائري لم ينظر لغاية الساعة في دستورية المعاهدات الدولية. إلا أننا سنقوم بدراسة الأثار المترتبة على قرار المجلس الدستوري فيمايخص المعاهدات حسب ما جاء في الدستور.

(2)- حسب المادة الثامنة من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري.

(3)- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (١٢/ ر.ق/م د/٠١) المؤرخ في ٢٠٠١/١/١٣ والمنشور على صفحة ٥ من الجريدة الرسمية عدد رقم ٠٩ بتاريخ ٢٠٠١/٢/٤.

الدستوري أن يتصدى لأحكام أخرى لم يخطر بشأنها ولها علاقة بالأحكام موضوع الإخطار إذا اقتضى ذلك الفصل في دستورية الحكم أو الأحكام المعروضة عليه... ونظرا للعلاقة الموجودة بين المادتين (٣٨ و٤٣) من القانون موضوع الإخطار وبينهما وبين الفقرة الأولى ...فإنه يتعين إخضاع هذه الأحكام كلها لرقابة الدستورية نظراً لما لها من ترابط وتشابه في الموضوع"[١].

والقرار الصادر عن المجلس الدستوري بعدم وجود تعارض بين القوانين العادية والدستور يصدر عادة مُحدّداً لدرجة عدم التعارض بين القاعدتين وعدم التعارض هذا قد يكون عدم تعارض بسيط وقد يكون عدم تعارض مشروط ويسمى كذلك "التطابق مع التحفظ"[٢].

وقد درج المجلس الدستوري على التعبير عن عدم التعارض البسيط بين القوانين العادية والدستور بعبارة أن "القانون العادي مطابق للدستور" ومن شأن ذلك أن يضفي الدستورية على كافة أحكام القانون. ولم نجد أي رأي أو قرار قضى فيه المجلس الدستوري الجزائري بمطابقة مشاريع القوانين العادية أو القوانين العادية بكاملها للدستور أي "التطابق البسيط".

أما قرار المجلس الدستوري بتطابق القانون العادي المشروط أو "التطابق مع التحفظ" فيعني قيام المجلس الدستوري بتفسير الحكم الخاضع لرقابته من أحكام القانون العادي بصورة تجعل منه متفقا مع الدستور تفاديا للحكم بعدم دستوريته[٣]. ومن هذا القبيل رأي المجلس الدستوري الجزائري [٤] المتعلق بالرقابة على دستورية مشروع القانون المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان. والذي قضى فيه المجلس الدستوري أن المادة (٢٨) [٥] مطابقة للدستور شريطة مراعاة التحفظ التالي: (أنه إذا كان من صلاحية المشرع تقدير الوسائل المادية

(١)- وهذا ما أكده كذلك بقوله "إذا كان بإمكان المجلس الدستوري أن يتصدى لأحكام أخرى لم يخطر بشأنها والتي لها علاقة بالحكم أو الأحكام موضوع الإخطار فإن التصريح في هذه الحالة بعدم دستورية الأحكام التي أخطر بها و/ أو تصدى لها يعد سبباً كافياً في حد ذاته لإعادة القانون إلى البرلمان طالما أن فصل هذه الأحكام غير الدستورية عن بقية النص يمس ببنيته بكاملها". (رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (٠٤/ر. ق. /م. د/٨٩) المؤرخ في ١٩٩٨/٦/١٣ المنشور على صفحة ٣ من الجريدة الرسمية عدد رقم ٤٣ بتاريخ ١٩٩٨/٦/١٦. في هذا القرار مارس المجلس الدستوري رقابته السابقة على القانون العادي).

(٢)- الغفلول، **الرقابة القضائية السابقة على دستورية المعاهدات الدولية- دراسة مقارنة**- ص ١١١-١١٢.

(٣)- الغفلول، **الرقابة القضائية السابقة على دستورية المعاهدات الدولية – دراسة مقارنة**- ص ١١٢-١١٣.

(٤)- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (١٢/ ر. ق/ م د/٠١) المؤرخ في ٢٠٠١/١/١٣ والمنشور على صفحة ٥ من الجريدة الرسمية عدد ٠٩ بتاريخ ٢٠٠١/٢/٤.

(٥)- تنص المادة (٢٨) من القانون الأساسي لعضو البرلمان على أنه: (يُمَكَّنُ عضو البرلمان من جميع الوسائل الضرورية لأداء مهمته. يحدد النظام الداخلي لكل من الغرفتين هذه الوسائل).

الضرورية التي يحتاجها عضو البرلمان لأداء مهمته البرلمانية فإنه بالمقابل يتعين أن لا تخالف تلك الوسائل أحكام المادتين (١٠٥) و(٢/١١٥) من الدستور[1].

وكذلك قراره [2] المتعلّق بقانون الإنتخاب والذي قضى فيه المجلس أن المشرع عندما نص على أن الأشخاص الذين يمارسون الوظائف المذكورة في المادتين (٨٢ و٨٥) من هذا القانون غير قابلين للإنتخاب في المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الوطني كان يقصد منعهم من الترشح لمهمة انتخابية مدة ممارستهم مهامهم وطوال سنة واحدة بعد إنهاء مهامهم ومن تقديم ترشحهم لمهمة إنتخابية في دائرة الإختصاص الأخيرة التي مارسوا الوظائف فيها، وأي قول آخر يفضي إلى توسيع هذا المطلب الأخير إلى كل دوائر الإختصاص التي قد سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم قول تمييزي لا يستند إلى أساس. وبعد هذا التحفظ يتبين أن أحكام المادتين (٨٢ و٨٥) المذكورتين لا مساس لهما بأي حكم دستوري.

٢- القرار الصادر عن المجلس الدستوري بمطابقة المعاهدات الدولية للدستور من الناحية الموضوعية.

يقصد برقابة دستورية الأحكام الموضوعية للمعاهدة قيام المجلس الدستوري بفحص ما تحتويه المعاهدة من قواعد وأحكام قانونية داخلية ومقابلتها بنصوص الدستور لمعرفة مدى اتفاق

---

(1)- ومن الأمثلة الأخرى رأيه رقم (٠٤/ر. ق./م. د/٩٨) المؤرخ في ١٩٩٨/٦/١٣ المتعلق بدستورية المواد من ٤ إلى ٧ و...من القانون المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان والذي قضى فيه المجلس الدستوري أن المشرّع حين أسس بموجب المادة (٤/١-٢) من هذا القانون تعويضة أساسية شهرية لعضو البرلمان صافية بعد كل الإقتطاعات القانونية تحسب على أساس أعلى قيمة للنقطة الإستدلالية لسلك الإطارات السامية للأمة يكون قد إعتمد طريقة حسابية مغايرة لتلك المطبقة على المرتبات والأجور. وأنه عند رفع نسبة الإشتراك في الضمان الإجتماعي فإن التعويضة الأساسية الشهرية لعضو البرلمان لن تنخفض على عكس رواتب وأجور الموظفين والعمال. فالمجلس الدستوري وعوض من أن يحكم بعدم دستورية المادة (٤/١-٢) من هذا القانون التي كانت تتعارض بالفعل ظاهريا مع المادة (٦٤) من الدستور قام بتفسيرها بصورة تسمح بتطبيقها مبينا أنه يتعذر تطبيق طريقة حساب التعويضة الأساسية الشهرية، كما وردت في المادة (٤/١-٢) دون المساس بمبدأ المساواة بين أعضاء البرلمان والمواطنين طبقا للمادة (٦٤) من الدستور. وبالنتيجة تكون المادة (٤/١-٢) مطابقا للدستور شريطة مراعاة هذا التحفظ. ونفس الشيء يسري على الفقرة ٣ من نفس المادة.
كما قضى المجلس الدستوري أن المشرّع حين أقرّ بموجب المادة (٦) من هذا القانون تعويضة تكميلية شهرية يتقاضاها عضو البرلمان عن التمثيل والعهدة والأمانة لتغطية التكاليف المتعلقة بواجباته النيابية الإنتخابية... فإنه يستثني في هذه الحالة أعضاء مجلس الأمة المعينين من قبل رئيس الجمهورية من الإستفادة من هذه التعويضة المقررة إجمالياً. وبدلاً من أن يحكم المجلس الدستوري بعدم دستورية هذه المادة لأن المشرع حين استعمل عبارة " والأمانة لتغطية التكاليف المتعلقة بأداء واجباته النيابية...و" عضو البرلمان " و" الإنتخابية " يكون قد أقر تعاملا غير متساو بين أعضاء البرلمان " المنخبين " و" المعينين " وأضفى غموضاً على المعنى المقصود ولم يحدد الطبيعة القانونية للوسائل المرتبطة بالأمانة ومآلها. قام بتفسيرها بصورة تسمح بدخولها في التطبيق والنتيجة أن المادة (٦) دستورية شريطة مراعاة هذا التحفظ.

(2)- قرار المجلس الدستوري الجزائري رقم (١- ق. ق – مد- ٨٩) المؤرخ في ١٩٨٩/٨/٢٠ المنشور على صفحة ١١٠٤ من الجريدة الرسمية عدد ٣٦ بتاريخ ١٩٨٩/٨/٣٠.

هذه الأحكام مع القواعد الدستورية الموضوعية. ويطلق الفقه الفرنسي على هذا النوع من الرقابة اصطلاح رقابة المشروعية الداخلية للتعهد الدولي [١].

فالغرض من الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية من الناحية الموضوعية هو حماية الدولة ذاتها وقيمها القانونية ودعائم الحكم فيها. فالدستور يمثل انعكاسا للحقائق السياسية والإجتماعية والثقافية والإقتصادية للمجتمع ككل، فتعرض أياً من هذه القواعد للإهتزاز والإضطراب يعني إضطراباً حقيقيا للكيان القانوني للدولة والأركان التي تقوم على أساسها، ومن ثم يكون لزاما على مؤسسات الدولة حماية هذه القواعد من الإنتهاك وتلك الأسس والدعائم من الإنهيار [٢].

وقد سبق الإشارة إلى إمكانية إثارة مسألة دستورية المعاهدات بصورة غير مباشرة، أي عن طريق إثارة دستورية قوانين التصديق عليها. وعلى ذلك إذا إكتشف المجلس الدستوري أن قانون التصديق على المعاهدة محل الطعن غير مخالف للدستور فإن من شأن ذلك أن يؤدي إلى إمكانية التصديق على المعاهدة متى كانت متفقة في ذاتها مع الدستور وفي حالة اكتشاف أن المعاهدة أو أحد أحكامها تتعارض مع الدستور فإن ذلك يؤدي حتما إلى عدم المصادقة عليها حتى ولو كان قانون التصديق مطابق للدستور. أما إذا كان قانون التصديق غير دستوري فإن الإتفاقية لن تدخل في التطبيق حتى لو كانت دستورية في ذاتها [٣].

ويجب الإشارة إلى أن المجلس الدستوري قد ينتهي في حكمه إلى دستورية قانون التصديق على المعاهدة الدولية بينما يرى عدم دستورية المعاهدة الدولية ذاتها. فليس هناك تلازم بين صحة قانون التصديق على المعاهدة والمعاهدة ذاتها. كما أن إنتهاء المجلس الدستوري إلى عدم دستورية المعاهدة ذاتها لا يستتبع بالضرورة عدم دستورية قانون التصديق على المعاهدة فليس صحيحا على الإطلاق القول بوجود إرتباط وثيق بين المعاهدة الدولية وقانون التصديق عليها من هذه الناحية [٤].

([1]) الغفلول، **الرقابة القضائية السابقة على دستورية المعاهدات الدولية – دراسة مقارنة** – ص ١٠٠.

([2])– الترساوي، **المعاهدات الدولية أمام القضاء الدستوري – دراسة مقارنة** – ص ١٣٩.

([3])– وقد حدث ذلك عمليا أمام المجلس الدستوري الفرنسي إذ طعن ستون عضوا في مجلس الشيوخ على قانون التصديق على اتفاقية العمل الدولية رقم (١٥٩) الموقعة في جنيف في ١٩٨٣/٦/٢٠ والمتعلقة بتشغيل المعوقين لعيب شكلي أصابه. وكانت حجتهم في ذلك أن هذا القانون قد وافق عليه البرلمان بالمخالفة لأحكام المادة (٧٤) من الدستور والتي توجب موافقة المجالس التشريعية الخاصة بإقليم ما وراء البحار الفرنسية على القوانين الواجبة التطبيق على سكان هذه الاقاليم، إلا أن المجلس الدستوري قد انتهى إلى دستورية قانون التصديق على هذه الإتفاقية. ومعنى ذلك أن دستورية قانون التصديق أدت إلى السماح بدخول الإتفاقية في التطبيق بعد التأكد من أنها لم تكن تحتوي في ذاتها على أحكام مخالفة للدستور. أنظر في ذلك: الغفلول، **الرقابة القضائية السابقة على دستورية المعاهدات الدولية – دراسة مقارنة** – ص ١٠٧– ١٠٨.

([4])– الترساوي، **المعاهدات الدولية أمام القضاء الدستوري – دراسة مقارنة** – ص ١٥٢.

ثانيا: القرار الصادر عن المجلس الدستوري بعدم مطابقة القوانين العادية والمعاهدات للدستور من الناحية الموضوعية

إذا إرتأى المجلس الدستوري بعد تداوله موضوع القانون العادي أوالمعاهدة أنه غير مطابق للدستور أصدر قراره بعدم المطابقة. وقد تكون عدم المطابقة كلية (الفرض الأول)، كما قد تكون جزئية (الفرض الثاني).

الفرض الأول: قرار المجلس الدستوري بعدم المطابقة الكلية للدستور

إنّ مناقشة القرار الصادر عن المجلس الدستوري بعدم المطابقة الكلية للدستور أثناء ممارسة الرقابة الإختيارية، يتطلب منا التطرّق إلى قرار المجلس بعدم المطابقة الكلية للقوانين العادية (١)، كما ويتطلب منّا التطرّق إلى قراره بعدم المطابقة الكلية للمعاهدات (٢).

١- الأثر المترتب على عدم المطابقة الكلية للقوانين العادية:

إذا كان المشرع الدستوري الجزائري قد نص على الرقابة التي يباشرها المجلس الدستوري على مشاريع القوانين قبل صيرورتها نهائيا والتي يصدر بشأنها رأيا. كما نصّ كذلك على الرقابة اللاحقة التي يباشرها على القوانين بعد صدورها والتي يصدر بشأنها قرارا إلا أن تنظيمه إقتصر فقط على الأثار التي تترتب على عدم دستورية القوانين في حين أهمل تنظيم الأثار التي تترتب على عدم دستورية مشاريع القوانين. والقانون العادي قد يصيبه عوار دستوري أو تثار حوله شبهة عدم الدستورية سواء قبل نفاذه أو بعده فيطعن فيه في كلتا الحالتين أمام المجلس الدستوري على أساس ما تضمنته المادة (١٦٥) من الدستور.

وعدم نص المشرع الدستوري الجزائري على هذا الأثر هو الذي دفع البعض إلى القول أنه في الحالة التي يكتفي فيها المجلس بإصدار رأي تتضاءل صفته القضائية، إلى درجة يصبح معها مجرّد هيئة استشارية، حيث أراءه في هذه الحالة غير ملزمة وتفتقد لقوة الشيء المقضي فيه. فرأي المجلس الدستوري بعدم دستورية مشروع قانون عادي لا يجبر السلطات التي أصدرته بضرورة تعديله، باستثناء رأي المجلس الصادر بعدم دستورية مشاريع المعاهدات فالمشرع قد أعطاها قيمة قانونية حيث يمنع المصادقة عليها في حالة عدم تطابقها مع الدستور. فحين يبدو المجلس الدستوري كسلطة قضائية فعلا حين يتوج تصرفه بقرار نهائي غير قابل للطعن من جهة كما أن النص المخالف للدستور يفقد كل قيمته وآثاره القانونية ابتداء من يوم صدور قرار المجلس بعدم دستورية القوانين بعد نفاذها من جهة أخرى [1].

(1)- أرزقي، **أصول القانون الدستوري والنظم السياسية**، الجزء الأول، ص ٢٤٥.

إلا أننا لا نؤيد ما ذهب إليه هذا الجانب، ونرى أن سبب عدم نص المشرع الدستوري الجزائري على الأثر المترتب على عدم دستورية مشاريع القوانين العادية ماهو إلا تجنبا للتكرار. وما يسري على مشاريع القوانين العضوية يسري على مشاريع القوانين العادية. وما نص المادة (١٦٨) التي تنظم الأثر المترتب على عدم دستورية مشاريع المعاهدة إلا دليل على قيمة الأراء الصادرة من المجلس الدستوري وإلا ما جدوى لرأي المجلس الدستوري الذي قد لا تلتزم به السلطات المعنية.

وعليه إذا انتهى المجلس الدستوري إلى عدم دستورية مشروع قانون عادي بسبب أحد العيوب الموضوعية التي قد يصاب بها المشروع، فإن هذا الأخير لا يمكن أن يصدر[١] ومشاريع القوانين العادية – تقاس على القوانين العضوية– في هذا الشأن ولن يكون هناك من حل سوى أن يتدخل البرلمان لإصلاح العوار الدستوري الذي أصاب القانون.

أما فيما يتعلق بالرقابة اللاحقة فإنها تفترض أن قانونا صدر وعمل بمقتضاه وتراءى لذوي الشأن المخولة بالإحالة مخالفته لأحكام الدستور فيجوز الطعن في دستوريته عن طريق مراجعة المجلس[٢]. وإذا قرّر هذا الأخير أنه غير مطابق للدستور بكامله أصدر قراره بعدم مطابقته للدستور. وكجزاء لذلك يفقد هذا القانون كل قيمته وآثاره القانونية ابتداء من يوم صدور قرار المجلس عملا بأحكام المادة (١٦٩) من الدستور الجزائري [٣]. فيصبح كأنه لم يكن بأثر فوري ما يعني أن قرارات المجلس الدستوري الجزائري لا تتمتع بأثر رجعي فلا تطبق على العلاقات السابقة [٤] فأثر الحكم في هذه الحالة منشأ وليس كاشفا.

ويلاحظ من العرض السابق أن المشرع الدستوري الجزائري لم ينص على إلغاء الحكم المخالف للدستور وأن المجلس الدستوري لا يحكم بإلغاء القانون أو النص المخالف للدستور وإنما يحكم فقط بعدم دستوريته ولكن أثار هذا الحكم السابق بيانه يعني من الناحية العملية إلغاء هذا القانون أو النص المخالف للدستور وإنعدام كل قيمته ذلك أن أحكام المجلس ذات حجية

---

(1)– أنظر في ذلك المادة (٢) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري.

(2)– الطهراوي، هاني علي (٢٠٠٧)، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، ط ١، عمان: درا الثقافة للنشر والتوزيع، ص ٣٦٦.

(3)– تنص المادة (١٦٩) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ على أنه: (إذا إرتأى المجلس الدستوري أن نصا تشريعيا أو تنظيميا غير دستوري، يفقد هذا النص أثره، ابتداء من يوم قرار المجلس).

(4)– يسري الأثر الرجعي على الماضي أي من تاريخ صدور القانون المقضي بعدم دستوريته. أما الأثر الفوري فيسري على المستقبل أي من تاريخ صدور قرار بعدم الدستورية. أنظر في ذلك: قباني، **دراسة في القانون الدستوري**، ص ٢٠٨– ٢٠٩.

مطلقة إزاء الكافة وملزم لكل السلطات كما أنه يرتب فور صدوره زوال أثره وهذا وذلك يعنيان ببساطة إلغاء القانون المخالف للدستور رغم عدم التصريح بذلك [١].

وتتمتع الآراء والقرارات الصادرة عن المجلس الدستوري، بحجية مطلقة بحيث تسري على الكافة وتلتزم بها جميع السلطات وهي نهائية وغير قابلة للطعن بأي طريق من طرق الطعن وتنتهي بها كافة الشكوك التي اثيرت حول النص وغني عن البيان، أن تقرير الحجية المطلقة لأحكام المجلس الدستوري يستند إلى نص المادة (٤٩) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري[٢] كما يستند إلى هدف المشرع من إنشاء هذه الهيئة ألا وهو انفرادها بمهمة الرقابة على دستورية القوانين، ويستند كذلك إلى أن المراجعة الدستورية تعتبر من الدعاوى العينية التشريعية التي توجه الخصومة فيها إلى الأعمال القانونية المعيبة شأنها في ذلك شأن الدعاوى المتعلقة بطلب إلغاء القرارات الإدارية المعيبة أمام القضاء الإداري [٣].

أما فيما يخص الرقابة على دستورية القوانين العادية في فرنسا، فقد كانت تمارس فقط على مشاريع القوانين ولا يجوز بأي حال من الأحوال الطعن بعدم دستورية القانون بعد صدوره[٤] أو بعبارة أخرى كانت رقابة سابقة. واستمر الوضع على حاله إلى غاية التعديل الدستوري الذي حدث في ٢٠٠٨/٧/٢٣. والذي تمّ بموجبه إخضاع القوانين العادية إلى الرقابة اللاحقة وتم قصر إحالتها على مجلس الدولة ومحكمة النقض الفرنسية أثناء دعوى معروضة على المحكمة عملاً بأحكام المادة ٦١-١ من الدستور الفرنسي فأصبحت الرقابة اللاحقة تساند الرقابة السابقة على دستورية القوانين العادية.

ويتضح من المادة ٦١-١ من الدستور الفرنسي أنه إذا ثبت أثناء دعوى معروضة على المحكمة أن نصا قانونيا يمس الحقوق والحريات التي يكفلها الدستور، يمكن إخطار المجلس الدستوري بهذه القضية رهن التحقيق عن طريق إحالتها من قبل مجلس الدولة أو محكمة النقض التي يفصل فيها المجلس الدستوري في أجل محدد.

فإذا قرر المجلس الدستوري الفرنسي عدم دستورية مشاريع القوانين العادية المنصوص عليها في المادة (٢/٦١) من الدستور بسبب أحد العيوب الموضوعية التي قد يصاب بها

([1])- شيحا وعبد الوهاب، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، ص ٥٤٤.

([2])- تنص المادة (٤٩) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري على أنه: (آراء وقرارات المجلس الدستوري ملزمة لكافة السلطات العمومية والقضائية والإدارية وغير قابلة لأي طعن). تقابلها المادة (٣/٦٢) من الدستور الفرنسي.

(Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles).

([3])- قباني، **دراسة في القانون الدستوري**، ص ٢٣٩.

([4]) - Art (61/2) de la constitution française.

المشروع، فإن هذا الأخير لا يمكن إصداره أو تطبيقه وذلك عملا بأحكام المادة (١/٦٢) من الدستور الفرنسي ولن يكون هناك من حل سوى أن يتدخل البرلمان لإصلاح العوار الدستوري الذي أصاب مشروع القانون.

والطعن في دستورية قانون معين من شأنه أن يوقف الميعاد القانوني الذي لابد وأن يتم اصدار القانون خلاله بواسطة رئيس الدولة إلى أن يقضي المجلس الدستوري في الطعن المقدم إليه. فإذا رأى المجلس أن القانون في حالة توافق مع الدستور فإن ميعاد إصدار القانون يبدأ في السريان اعتبارا من نشر الحكم الصادر عن المجلس في الجريدة الرسمية (١).

أما إذا قرر المجلس الدستوري الفرنسي أن القانون العادي غير مطابق للدستور على أساس المادة ٦١-١ فيلغى إعتبارا من نشر قرار المجلس الدستوري أو من تاريخ لاحق يحدده المجلس الدستوري (٢).

ومفاذ ذلك أن قرار المجلس الدستوري الفرنسي بعدم دستورية نص قانوني بعد نفاذه يترتب عليه إلغاء هذا النص اعتبارا من تاريخ نشر القرار، وقد أجاز الدستور للمجلس الدستوري أن يحدد تاريخا آخر لنشر القرار في الجريدة الرسمية أي أن الدستور أعطى للمجلس مكنة إعطاء القرار استثناءً أثراً رجعياً أو أثراً مستقبلياً وأصبحت قرارات المجلس الدستوري الفرنسي تسري بأثر فوري (مباشر) من تاريخ نشر القرار في الجريدة الرسمية أو بأثر رجعي باستثناء النص الضريبي فالأحكام المتعلقة بعدم دستورية نص ضريبي لا يكون لها إلا أثر فوري فلا يجوز لمن دفع الضريبة أن يسترد ما سبق دفعه. أما إذا كان النص المحكوم بعدم دستوريته جنائياً فيعتبر كأن لم يكن بالنسبة للمستقبل أما الماضي فمن تاريخ صدور جميع أحكام الإدانة التي استندت إلى ذلك النص في الإصدار وتعتبر هذه الأحكام كأن لم تكن حتى ولو كانت أحكام باتة (٣) باستثناء الحقوق والمراكز التي استقرت سواء بانقضاء مدة التقادم أو بحكم حاز قوة الأمر المقضي به (٤). والمشرع الدستوري الفرنسي كان صريحا بنصه على إلغاء الحكم المخالف للدستور عكس ما ذهب إليه المشرع الدستوري الجزائري.

([1])- Art (21) de la loi organique du coneil constitutionnel française: (La publication d'une déclaration du Conseil constitutionnel constatant qu'une disposition n'est pas contraire à la Constitution met fin à la suspension du délai de promulgation).

([2])- Art (62/2) de la constitution française : (Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause).

([3])- قباني، **دراسة في القانون الدستوري**، ص ٢٤٠.

([4])- عبد الحميد، عبد العظيم عبد السلام (١٩٩١)، **الرقابة على دستورية القوانين – دراسة مقارنة**، رقم الطبعة لا يوجد، مكان النشر لا يوجد: الولاء للطبع والتوزيع، ص ٢٢٩.

ومن خلال الآراء والقرارات التي أصدرها المجلس الدستوري الجزائري فيما يتعلّق بالرقابة على دستورية القوانين العادية، لم نعثر على أي قرار قضى فيه المجلس الدستوري بعدم مطابقة القانون العادي موضوع الإخطار بكامله للدستور. في حين قضى[١] بعدم دستورية المادة (٢/٥٤) من قانون الإنتخابات المحالة للمراقبة الدستورية بكاملها لمخالفتها أحكام المواد ٢٨ في آخرها و٣٠، ٣١، ٤٧، ٦٨ و٩٥ من الدستور. كما قضى[٢] بعدم دستورية البند السّادس من المادة (١٠٨) موضوع الإخطار من قانون الانتخابات بكامله.

٢- الأثر المترتب على عدم المطابقة الكلية للمعاهدات مع الدستور.

سبق الإشارة إلى أنه يمكن الطعن في دستورية قانون التصديق على المعاهدة، وبناء عليه إذا أعلن المجلس الدستوري عدم دستورية مشروع قانون التصديق بسبب أحد العيوب الشكلية أو الموضوعية التي قد يصاب بها هذا الأخير فلا يمكن التصديق على المعاهدة المرتبطة به. وقوانين التصديق تقاس كما رأينا- على القوانين العادية في هذا الشأن، ولن يكون هناك من حل سوى أن يتدخل البرلمان لإصلاح العيب الدستوري الذي أصاب هذا المشروع. وفي هذه الحالة لا بد من التصويت على قانون جديد للتصديق على المعاهدة [٣].

أما إذا قرر المجلس الدستوري الجزائري عدم دستورية قانون التصديق على المعاهدة بعذ نفاذه ففي هذه الحالة يفقد هذا القانون أثره ابتداء من يوم قرار المجلس الدستوري بأثر فوري[٤] وبالمقابل لا يمكن إخظاع قانون التصديق على المعاهدة في فرنسا للرقابة اللاحقة لأنه وعلى الرغم من أن التعديل الدستوري لسنة ٢٠٠٨ وسع من رقابة المجلس الدستوري لتشمل الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين العادية إلا أنه جعلها مقصورة فقط على القوانين التي ترى المحاكم عدم دستوريتها وهي بصدد تطبيقها على نزاع معروض أمامها. وأمام إستحالة تطبيق قانون التصديق أمام المحاكم فلا يمكن بالنتيجة إخضاعه للرقابة اللاحقة.

أما إذا تم إخضاع مشروع المعاهدة ذاتها إلى الرقابة الدستورية ورأى المجلس الدستوري عدم دستوريتها فلا يتم التصديق عليها عملا بأحكام المادة (١٦٨) من الدستور الجزائري والمادة (٦) من النظام المحدد لعمل المجلس الدستوري الجزائري. وبالمقابل إذا قرّر المجلس الدستوري الفرنسي عدم دستورية مشروع المعاهدة أو أحد نصوصها فلا يؤذن بالتصديق أو الموافقة عليها

---

(1)- قرار المجلس الدستوري الجزائري رقم (٤- ق ق.م د ٩١) المؤرخ في ١٩٩١/١٠/٢٨ المنشور على صفحة ٢١٠٧ من الجريدة الرسمية عدد ٥٣ بتاريخ ١٩٩١/١٠/٣٠.

(2)- قرار المجلس الدستوري الجزائري رقم (٠١. ق. أ- م.د ٩٥) المؤرخ في ١٩٩٥/٨/٦ المنشور على صفحة ١١ من الجريدة الرسمية عدد رقم ٤٣ بتاريخ ١٩٩٥/٨/٨.

(3)- الغفلول، **الرقابة القضائية السابقة على دستورية المعاهدات الدولية - دراسة مقارنة**- ص ١٠٩.

(4)- عملا بأحكام المادة (١٦٩) من الدستور الجزائري.

إلا بعد تعديل الدستور ذاته وجعله متوافقا مع أحكام المعاهدة الدولية عملا بأحكام المادة (٥٤) من الدستور الفرنسي.

وفي حالة صدور رأي من المجلس الدستوري بالتعارض بين المعاهدة والدستور من ناحية، وعدم التوافق بين قانون التصديق والدستور من ناحية أخرى. كما لو كانت المعاهدة تحتوي على حكم موضوعي مخالف للدستور وكان قانون التصديق يحتوي على حكم إجرائي مخالفا للدستور. فهذا الحكم من شأنه أن يؤدي إلى إتباع إجراء مزدوج لإصلاح عيوب الدستورية التي أصابت المعاهدة وقانون التصديق معا. فمن ناحية لا بد من تدخل السلطات العامة لإزالة التعارض بين المعاهدة والدستور وذلك بإعادة التفاوض أو تعديل المعاهدة ذاتها. وهذه العملية تعد أيضا بمثابة خطوة أولى نحو إصلاح عيب عدم الدستورية الذي أصاب قانون التصديق. أما الخطوة الثانية فهي تدخل البرلمان لإصلاح العوار الدستوري الذي أصاب القانون وفي هذه الحالة لا بد من إعادة التصويت على قانون التصديق لتلافي العيوب الإجرائية التي أصابته [١].

يبقى أن نشير إلى أن المشرع الدستوري الجزائري وإن أخضع المعاهدات للرقابة السابقة والرقابة اللاحقة إلا أن تنظيمه إقتصر على الرقابة السابقة فقط فحين أهمل تنظيم الرقابة اللاحقة. وحبذا لو يعدّل مشرعنا الدستور ويخضع المعاهدات للرقابة السابقة فقط كما فعل المشرع الدستوري الفرنسي.

الفرض الثاني: قرار المجلس الدستوري بعدم المطابقة الجزئية للدستور

يثير هذا الفرض إحتمالين فإما أن يكون هذا الحكم المعيب قابل للفصل عن القانون العادي والمعاهدة (الإحتمال الأول) وإما أن يكون غير قابل للفصل عنهما (الإحتمال الثاني).

الإحتمال الأول: إمكانية فصل النصوص المعيبة عن القوانين العادية والمعاهدات

إذا صرّح المجلس الدستوري الجزائري أن مشروع القانون العادي المعروض عليه يتضمن حكما غير مطابقا للدستور قابل للفصل عن باقي أحكام هذا القانون، أصدر رأيه فقط بعدم مطابقة هذا الحكم المخالف للدستور دون باقي أحكام القانون العادي الأخرى. ومصير القانون العادي في هذه الحالة – قياسا على القوانين العضوية – إما أن يصدر من قبل رئيس الجمهورية باستثناء الحكم المخالف للدستور أو أن يطلب من البرلمان قراءة جديدة للنص[٢].

وقد أكّد إجتهاد المجلس الدستوري الجزائري إمكانية فصل الأحكام غير المطابقة للدّستور عن الأحكام الأخرى في رأيه المتعلق بالرقابة على دستورية مشروع القانون المتضمن القانون

---

(1)– الغفلول، **الرقابة القضائية السابقة على دستورية المعاهدات الدولية – دراسة مقارنة**– ص ١١٠.

(2)– أنظر في ذلك المادة (٣) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري. تقابلها حرفيا المادة (١/٢٣) من القانون العضوي للمجلس الدستوري الفرنسي.

الأساسي لعضو البرلمان والذي رأى فيه [١] " أن المواد (٩، ١٥، ١٩، ٢٠، ٢١، ٢٢، ٢٤، ٣٩ و٤٠) لا تدخل ضمن مجال هذا القانون. وأن المواد (١٢، ١٣، ٢٣، ٢٥، ٢٩، ٣٢، ٣٤، ٣٥، ٣٦ و٣٨) غير دستورية، مؤكداً أن مواد وأحكام القانون موضوع الإخطار التي لا تدخل ضمن مجال هذا القانون أو التي هي غير دستورية قابلة للفصل عن باقي مواد وأحكام هذا القانون.

أما إذا صرّح المجلس الدستوري الجزائري أنّ القانون العادي بعذ نفاذه يتضمن حكماً غير مطابق للدستور وقابل للفصل عن باقي أحكام هذا القانون التي لا تخالف الدستور. أصدر قراره بدستورية القانون العادي باستثناء الحكم المخالف للدستور الذي يصدر المجلس فية قرار بعدم دستوريته فيزول أثره بمجرد قرار المجلس ويعاد إلى الجهة التي أخطرت المجلس الدستوري به، وهذا ما يتضح بمفهوم المخالفة للمادة (٧) من النظام المحدّد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري[٢].

فهل يسري نفس الحكم على المعاهدات الدولية ؟ أو بعبارة أخرى هل يمكن فصل بنود المعاهدات الدولية المخالفة للدستور عن باقي أحكام المعاهدة ؟

الواضح من الدستور والنظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري أن ما يسري على القوانين العادية في هذه الحالة يسري كذلك على المعاهدات. إلا أن الأمر يختلف في إطار التجربة الفرنسية. فنص المادة (٤٥) من الدستور الفرنسي الذي ينص على أنه: (إذا قضى المجلس بأن أحد التعهدات الدولية...) يجعل من الحكم بعدم الدستورية حائلا دون التصديق على التعهد الدولي منظورا إليه في مجموعه، حتى ولو كانت عدم الدستورية قد أصابت حكما واحدا من أحكامه. كما أن هناك تفهما واضحا من جانب الفقه الفرنسي لعدم اعتماد هذا الحل بالنسبة للمعاهدات الدولية، فالمعاهدة لا تعبر عن ارادة دولة واحدة وإنما تعبر عن إرادة الأطراف الأخرى فيها، ولذلك فقد لا يكون من مصلحة جميع أطرافها استثناء حكم واحد ولو بسيط من أحكامها من التصديق وهكذا يصبح من الواجب على السلطات العامة في الدولة الإمتناع عن المضي في إتخاد إجراءات التصديق على المعاهدة بأكملها [٣].

---

(1)- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (١٢/ر. ق/ م د/٠١) المؤرخ في ٢٠٠١/١/١٣ منشور على صفحة ٥ من الجريدة الرسمية عدد ٠٩ بتاريخ ٢٠٠١/٢/٤.

(2)- تنص المادة (٧) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري على أنه: (إذا صرّح المجلس الدستوري بعدم دستورية حكم أخطر بشأنه، وكان هذا الحكم في نفس الوقت غير قابل للفصل عن باقي أحكام النّص المخطر بشأنه، فإن النصّ الذي ورد ضمنه الحكم المعني يعاد إلى الجهة المخطرة).

(3)- الغفلول، **الرقابة القضائية السابقة على دستورية المعاهدات الدولية – دراسة مقارنة**- ص ١١٤-١١٥.

الإحتمال الثاني: عدم إمكانية فصل الحكم المخالف للدّستور عن أحكام القانون العادي والمعاهدة.

إذا صرّح المجلس الدستوري الجزائري أن مشروع القانون العادي المعروض عليه يتضمن حكما غير مطابق للدستور، ولا يمكن فصله عن باقي أحكام هذا القانون. فلا يتم إصدار هذا القانون– قياسا على مشاريع القوانين العضوية– (١) ويتعين في هذه الحالة إعادة النص القانوني بأكمله إلى البرلمان لإعادة فحصه من جديد (٢) ويسري نفس الحكم على المعاهدات.

وقد أكّد المجلس الدستوري الجزائري عدم إمكانية فصل الحكم المخالف للدّستور عن أحكام القانون العادي في رأيه (٣) الصادر في ١٩٩٨/٦/١٣ والذي قضى فيه المجلس " أن المواد (٥، ٧، ١١، ١٢، ١٤، ١٥ و٢٣) من هذا القانون غير دستورية، وأن هذا الحكم المخالف للدستور غير قابل للفصل عن باقي أحكام النص، وعليه يعاد القانون الذي ورد ضمنه الحكم المعني إلى البرلمان طالما أن منطوق هذا الرأي يمس ببنية النص كاملة " (٤).

أما إذا إتضح للمجلس الدستوري الجزائري أن القانون العادي بعد نفاذه يتضمن حكما غير مطابق للدستور، ولا يمكن فصله عن باقي أحكام هذا القانون التي لا تخالف الدستور. فإن القانون الذي ورد ضمنه الحكم المعني يعاد إلى إلى الجهة المخطرة. وهذا ما أكدت عليه المادة (٧) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري (٥). ويسري كذلك نفس الحكم على المعاهدات.

ولكن لم نعثر على أي قرار أصدره المجلس الدستوري يقضي فيه بعدم إمكانية فصل الحكم المخالف للدستور عن أحكام القانون العادي بعد نفاذه فكانت معظمها قابلة للفصل.

يبقى أن نتساءل، عما إذا كان بإمكان إحدى الجهات المخولة بالإخطار أن تطعن في دستورية قانون سبق وأن صدر قرارا من المجلس الدستوري بشأنه ؟

---

[1]– أنظر في ذلك المادة (٢) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري تقابلها حرفياً المادة (٢٢) من القانون العضوي للمجلس الدستوري الفرنسي.

[2]– عفيفي، **رقابة الدّستورية في مصر والدول الأجنبية – دراسة تحليلية مقارنة لأنظمة الرقابة في الدساتير المعاصرة** – ص ٧١.

[3]– رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (٠٤/ر.ق./م.د/٩٨) المؤرخ في ١٩٩٨/٦/١٣ والمنشور على صفحة ٣ من الجريدة الرسمية عدد رقم ٤٣ بتاريخ ١٩٩٨/٦/١٦ حول دستورية المواد من ٤ إلى ٧ و١١، ١٢، ١٤، ١٥ و٢٣ من القانون المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان.

[4]– ويعتبر هذا الحكم هو الحكم الوحيد الذي قضى فيه المجلس الدستوري الجزائري بعدم إمكانية فصل الحكم المخالف للدستور عن أحكام القانون.

[5]– تنص المادة (٧) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري على أنه: (إذا صرّح المجلس الدَستوري بعدم دستورية حكم أخطر بشأنه وكان هذا الحكم في نفس الوقت غير قابل للفصل عن باقي أحكام النص المخطر بشأنه، فإنّ النص الذي ورد ضمنه الحكم المعني يعاد إلى الجهة المخطرة).

إن الجواب على هذا التساؤل يجد سنده في النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري وبالأخص المادة (٤٩) منه والتي تقضي بأن آراء وقرارات المجلس الدستوري ملزمة لكافة السلطات العمومية والقضائية والادارية وغير قابلة لأي طعن.

ولكن الحقيقة وعلى الرغم من صراحة هذه المادة إلا أنه حدث عملياً في الجزائر أن طُعن في دستورية حكم سبق وأن صدر فيه قرار [1] وكان ذلك بناء على إحالة من رئيس الجمهورية برسالة مسجلة في ١٩٨٩/٨/١٣ والمتعلقة...لا سيما المادة (٣/١٠٨) والذي قضى فيه المجلس بعدم مطابقتها للدستور. ليعاد ويخطر من جديد من قبل نفس الجهة برسالة مسجلة بالأمانة العامة في ١٩٩٥/٧/٢٩ حول دستورية البند السادس من ذات المادة والذي أكد فيه المجلس الدستوري على حجية ما يصدر عنه من قرارات بعباراته التالية [2] (...وعليه فإن قرارات المجلس الدستوري تكتسي الصبغة النهائية وذات النفاذ الفوري وتلزم كل السلطات العمومية. وترتب بصفة دائمة كل آثارها ما لم يتعرض الدستور للتعديل، وطالما أن الأسباب التي تؤسس منطوقها ما زالت قائمة. فإن إدراج نفس الشرط من شروط الترشح لرئاسة الجمهورية الذي تم الفصل فيه بعدم مطابقته للدستور تجاهل قوة قرار المجلس الدستوري، ومن تم فإنه لا وجه للبتّ في مدى دستوريته من جديد).

في الأخير نشير أنه وعلى الرغم من أن المشرع الدستوري الجزائري قد فرق في الأثر على عدم المطابقة بين المعاهدة و القانون العضوي والقانون العادي والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان، حيث رتّب على عدم مطابقة المعاهدة للدستور " عدم التصديق عليها " وعلى عدم مطابقة القوانين العضوية للدستور " عدم إصدارها " و القوانين العادية " زوال أثرها " و الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان " عدم العمل بها " إلا أن إجتهاد المجلس الدستوري وحّدها عند فصله في الحكم بين القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، بحيث إستعمل عبارة واحدة وهي أن القانون العضوي أو النظام الداخلي غير مطابق للدستور. و لم يوحدها بالنسبة للقوانين العادية فاستعمل تارة مصطلح عدم دستوريتها وتارة أخرى عدم مطابقتها للدستور. فحين لم يتعرّض لدستورية المعاهدات.

---

(1)– قرار المجلس الدستوري الجزائري رقم (١– ق. ق– مد–٨٩) المؤرخ في ١٩٨٩/٨/٢٠ والمنشور على صفحة ١٠٤٩ من الجريدة الرسمية عدد ٣٦ بتاريخ ١٩٨٩/٨/٣٠.

(2)– قرار المجلس الدستوري الجزائري رقم (٠١.ق.أ– م.د ٩٥) المؤرخ في ١٩٩٥/٨/٦ المنشور على صفحة ١٩ من الجريدة الرسمية عدد رقم ٤٣ بتاريخ ١٩٩٥/٨/٨.

الفصل الثاني: الرقابة على دستورية الإختصاص التشريعي للحكومة.

بعد أن تمّ التطرّق في الفصل الأول للرقابة على دستورية الإختصاص التشريعي للبرلمان من خلال رقابة المجلس الدستوري على القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان والقوانين العادية وكذا المعاهدات، سنخصص هذا الفصل لدراسة الرقابة على دستورية الإختصاص التشريعي للحكومة.

فالإختصاص التّشريعي للحكومة يشبه الإختصاص التشريعي للبرلمان من حيث المضمون، إذ يتضمّن كلاهما قواعد عامة مجرّدة، كما أن كل من الأنظمة والأوامر التشريعية (القوانين المؤقتة) والأوامر التفويضية يتم تفسيرها وتطبيقها بذات الطريقة التي يفسر ويطبق بها القانون بصفة عامة، وتتفق معه في وجوب الخضوع لأحكام الدستور، فيجب على كل من السلطة التنظيمية والمشرّع العادي إتباع أحكام الدستور بإعتباره المصدر الأول للقاعدة القانونية في الدولة حيث تحتل قواعده المرتبة الأعلى في تدرّج القواعد القانونية في كافة الدول ولعلّ هذا التشابه بين القانون والتشريعات الحكومية هو الذي حدا بمعظم الدّساتير إلى النص على إخضاع القوانين العادية والتنظيمات و الأوامر التشريعية لرقابة الدستورية [١].

فرقابة دستورية التشريعات تستهدف صون مبدأ سمو الدستور وحمايته من الخروج على أحكامه بإعتبار أن نصوصه تمثل دائما القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم ولها مقام الصدارة بين قواعد النظام العام التي يتعين إلتزامها ومراعاتها وإهدار ما يخالفها من التشريعات على أساس من سيادة الدستور وسموه على سائر القوانين، وهذه الغاية لا تتحقق إلاّ إذا إمتدت رقابة الدستورية على كافة التشريعات الأصلية منها كالقوانين أو الفرعية كالتنظيمات أو الإستثنائية كالأوامر التشريعية والتفويضية، لأن مظنّة خروجها على أحكام الدستور قائمة بالنسبة إليها كما هي قائمة بالنسبة للتشريعات العادية، إذ أنّ الأمر في كل الحالات يتصل بمدى موافقة التشريع– أيا كانت درجته– لأحكام الدستور[٢].

وتأسيساً على ما سبق، لا يمكن القول بأن تشريعات الحكومة الأصلية منها أو الإستثنائية سوف تكون محصّنة من أيّة وسيلة من وسائل مراجعتها والرقابة عليها. فتتم ممارسة الرقابة عليها للتأكّد من انتفاء أسباب المخالفة الدستورية، والتّحقق من سلامتها من الناحية الشكلية والموضوعية والقول بخلاف ذلك يعصف بالغاية من نظام الرقابة والمتمثل بصفة رئيسية في تلافي صدور تشريع مخالف للدستور.

---

(1)– الشاعر، **القضاء الدّستوري في مملكة البحرين – دراسة مقارنة**– ص ٣٤١.
(2)– الشاعر، **القضاء الدّستوري في مملكة البحرين – دراسة مقارنة**– ص ٣٤٢.

وبناء على ما سبق ذكره، سيتم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين: يتناول المبحث الأول ماهية الإختصاص التشريعي للحكومة وضوابطه، أما الثاني فيتناول محدّدات فحص دستورية الإختصاص التشريعي للحكومة وآثاره.

المبحث الأوّل: ماهية الإختصاص التشريعي للحكومة وضوابطه.

إن الأصل في التشريع هو أن تختص في إصداره السلطة التشريعية كونها السلطة الممثلة للشعب والمنتخبة من قبله، إلاّ أنّ آلية التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يتبعها وجود بعض الإختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية (١).

ومن المعروف أن الإختصاص التشريعي للحكومة يحكمه ظروف الإلتجاء إليه، فهناك إختصاص تشريعي أصيل يستلزمه السير العادي للإدارة، ويعتبر بالتالي من مستلزمات الوظيفة الإدارية، والمتمثل في الأنظمة التنفيذية والأنظمة المستقلة أو القائمة بذاتها بما تشتمل عليه من أنظمة تنظيمية وأنظمة الضبط أو البوليس. وهناك إختصاص إستثنائي لا يصدر إلاّ في حالات الضرورة ولا يعتبر من مستلزمات الوظيفة الإدارية، ويتمثل في الأوامر التشريعية (القوانين المؤقتة- أنظمة الضرورة) والأوامر التفويضية. وهذا الإختصاص الإستثنائي لا يتم اللجوء إليه إلاّ وفقا لضوابط وإجراءات محدّدة دستوريا(٢).

وهذا ما سيكون محور هذا المبحث، حيث سيتم مناقشة ماهية الإختصاص التشريعي للحكومة في المطلب الأوّل، بينما نخصّص المطلب الثاني لدراسة ضوابط الإختصاص التشريعي للحكومة.

المطلب الأوّل: ماهية الإختصاص التشريعي للحكومة.

إن إختصاص السلطة التنفيذية بوضع الأنظمة إختصاص أصيل تستمده من الدستور مباشرة وتباشره بصفة دائمة وفي الظروف العادية فيمارس حتى مع وجود السلطة التشريعية، فهو لا يعلّق على غياب السلطة التشريعية كما هو الحال في الأوامر التشريعية، ولا على تفويض منها كما هو الحال في الأوامر التفويضية. ثم إنّ إختصاص السلطة التنفيذية بإتخاد الأنظمة يختلف عن إختصاصها بوضع التشريع في حالتي الضرورة والتفويض مثلا(٣).

وفي إطار هذا الموضوع لقد خصّصت معظم الدساتير للسلطة التنفيذية بعض الإختصاصات التشريعية، حيث لا يحقّ للسلطة التشريعية أن تتولى تنظيمها، تتمثل هذه

---

(1)- الطراونة، مهند صالح (٢٠٠٩)، **العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النّظام البرلماني- دراسة مقارنة-** (ط ١)، عمان: الوراق للنشر والتوزيع، ص ١٣٥.

(2)- الشاعر، **القضاء الدّستوري في مملكة البحرين – دراسة مقارنة-** ص ٣٤٢- ٣٤٣.

(3)- جعفور، محمد سعيد (٢٠٠٩)، **مدخل إلى العلوم القانونية الوجيز في نظرية القانون،** ط١٧، الجزائر: دار هومة، ص ١٦١.

الإختصاصات في إصدار الأنظمة بإختلاف أنواعها (التنفيذية والمستقلة)، وفي إصدار الأوامر التشريعية[١]. بالإضافة إلى الأوامر التفويضية.

وعليه فإننا سنناقش الإختصاص التشريعي الأصيل للحكومة في الفرع الأول. على أن نخصّص الفرع الثاني لمناقشة الإختصاص التشريعي الإستثنائي للحكومة.

الفرع الأوّل: الإختصاص التشريعي الأصيل للحكومة.

يطلق المشرّع الدستوري الجزائري والأردني على الإختصاص التشريعي الأصيل الذي تصدره السلطة التنفيذية إصطلاح " الأنظمة " وهي ترجمة للمصطلح الفرنسي (les réglements) . والتي تعرّف بأنها " قرارات ملزمة صادرة عن سلطة إدارية، تتضمن قواعد عامة مجرّدة وغير شخصية " [٢].

وكأصل عام تعتبر الأنظمة أقل قوّة من التشريع العادي الذي تضعه السلطة التشريعية أصالة[٣]، ومن التشريع الإستثنائي الذي تضعه السلطة التنفيذية استثناءً. ولذلك يطلق عليها إسم التشريع الفرعي أو اللائحي، وتسنها السلطة التنفيذية بمقتضى إختصاص أصيل وهي حين تقوم بها لا تحل محل السلطة التشريعية[٤]. وتنقسم إلى الأنظمة التنفيذية و الأنظمة المستقلة (التنظيمية).

والتساءل الّذي يثار في هذه النقطة يتمحور حول معرفة أنواع التنظيمات التي تخضع لرقابة كل من المجلس الدّستوري الجزائري ومحكمة العدل العليا الأردنية ؟

وعليه فإننا سنناقش الأنظمة التنفيذية في النقطة الأولى. على أن نخصّص النقطة الثانية لمناقشة الأنظمة المستقلة.

أولاً: الأنظمة التنفيذية (les réglements d'application ou d'exécution).

يقصد بالأنظمة التنفيذية بأنها تلك الأنظمة التي تتضمن الأحكام التفصيلية أو التكميلية اللاّزمة لتيسير تنفيذ القوانين[٥]. ويتطلب تنفيذ القوانين في معظم الحالات إصدار مثل هذه

---

(1)– الطراونة، **العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النّظام البرلماني– دراسة مقارنة–** ص ١٣٥-١٣٦.

(2)– جمال الدين، سامي (١٩٨٢)، **اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية– دراسة تحليلية لسلطة الإدارة في إصدار اللوائح التنفيذية واللوائح المستقلة، ومدى سلطة القضاء في الرقابة عليها بالمقارنة مع فرنسا–** رقم الطبعة لا يوجد، الإسكندرية: منشأة المعارف، ص ٤٩.

(3)– باستثناء الأنظمة المستقلة التي لها مرتبة القانون.

(4)– جعفور، **مدخل إلى العلوم القانونية الوجيز في نظرية القانون**، ص ١٦١.

(5)– خليل، محسن (١٩٨٢)، **القضاء الإداري اللبناني– دراسة مقارنة–** ط ٣، بيروت: دار النهضة العربية، ص٥٤.

الأنظمة التي تسنّها السلطة التنفيذية، وتكون مقيّدة بما هو وارد ومنصوص عليه في القانون[1].

وما دام أن هدف الأنظمة التنفيذية هو تيسير تنفيذ القوانين ببيان الأحكام التفصيلية اللاّزمة، كان على النظام إلتزام حدود القانون، فلا يملك إلغاء أو تعديل أو تعطيل أحكام هذا القانون. كما أنه لا يمكن تبعاً لذلك أن تتضمن هذه الأنظمة أحكاما أصلية جديدة لم ينص عليها القانون، لأنها أنظمة تستند إلى قوانين سنتها السلطة التشريعية وتقتصر على وضع القواعد التفصيلية اللازمة لتنفيذ هذه القوانين. فلا يجوز أن تزيد عليها شيئا جديدا أو أن تعدل فيها أو أن تعفي من تنفيذها أو أن تعطل هذا التنفيذ [٢].

وعلى ذلك فالغرض من وضع هذه الأنظمة هو إما إبراز الجزئيات والتفصيلات اللاّزمة لنفاذ الأحكام التي يتضمّنها القانون، وإما إستكمال أحكام ذلك القانون الذي يقتصر غالبا على تحديد المبادئ العامة الإجمالية للتشريع والذي يتطلب تنفيذه في هذه الحالة إصدار الأنظمة التكميلية، أو الأمرين معاً. وذلك لأن السلطة التشريعية لا تملك عادة من الوقت والخبرة لشؤون التنفيذ والتطبيق ما يمكنها من تحديد الأحكام الجزئية والتفصيلية للمبادئ العامة التي تضعها، أما السلطة التنفيذية فإنها بطبيعة وظيفتها وبحكم إتّصالها المستمر بالجمهور أقدر على تعريف التفصيلات اللاّزمة لوضع هذه المبادئ العامة موضع النفاذ، أضف إلى أن وضع الأنظمة من قبل السلطة التنفيذية لا يتطلب إجراءات مطولة. ولهذا نجد أن سلطة إصدار الأنظمة التنفيذية مسلم بها للإدارة في جميع الدول حيث تحرص الدساتير دائما على النص صراحة على هذه السلطة للإدارة[٣].

وقد نصّ الدّستور الجزائري على إصدارالأنظمة التنفيذية في المادتين (٣/٨٥) و(٢/١٢٥)[٤]. مخوّلا بموجبهما الوزير الأوّل مهمة تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان والتنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية[٥]. في حين خوّل الدّستور الفرنسي الوزير

---

(1)- الزعبي، خالد سمارة (١٩٩٩)، **القرار الإداري بين النظرية والتطبيق- دراسة مقارنة**- ط. ٢، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص ١١٨.

(2)- خليل، محسن (١٩٦٥)، **الدستور اللبناني والمبادئ العامة للدساتير**، ط١، بيروت: مطبعة عبتاني الجديدة، ص ٣٣٧.

(3)- جمال الدّين، **اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية**، ص ٢١٩.

(4)- تنص المادة (٢/٨٥) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ على أنه: (يمارس الوزير الأول...٢- يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات). وتنص المادة (٢/١٢٥) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ على أنه: (يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول).

(5)- ومثال ذلك المرسوم التنفيذي رقم ٩٩- ٢٥٦ المؤرخ في ١٩٩٩/١١/١٦ والمتعلق بتحديد كيفيات إنشاء المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وتنظيمها وسيرها، والذي صدر تطبيقا للمادة (١٧) من القانون رقم ٩٨-١١، المؤرخ في ١٩٩٨/٨/٢٢ المتضمن القانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتطور التكنولوجي ١٩٩٨- ٢٠٠٢ (الجريدة الرسمية رقم ٨٢- سنة ١٩٩٩). أشار إليه: بوضياف، **المدخل إلى العلوم القانونية – النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في التشريع الجزائري**، ص ١٥٩.

الأول صلاحية إصدار هذه الأنظمة تنفيذا للقوانين بموجب المادة (٢١) منه [١]. أما الدّستور الأردني الحالي[٢] فقد نص على شرعية إصدار الأنظمة التنفيذية في المادة (٣١)[٣] والتي بموجبها تصدر الأنظمة التنفيذية عن مجلس الوزراء الأردني بموافقة الملك من أجل تنفيذ القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية بشرط أن لا تتضمن ما يخالف أحكام هذه القوانين[٤].

فيجب أن يصدر النظام التنفيذي من قبل الجهة المختصة بإصداره وإلا عد نظاما غير قانوني. وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا بقولها "ليس في المادة (١٦/ج) من قانون مجلس الإعمار لسنة ١٩٥٧ ما يجيز لمجلس الإعمار بموافقة مجلس الوزراء أن يضع نظاما للّوازم وإنما حكمها ينحصر في وضع نظام مالي فقط، ونظام اللوازم إنما يوضع من قبل مجلس الوزراء بموافقة جلالة الملك بمقتضى المادة (١٨) من القانون المذكور. وعليه فإن نظام اللّوازم لمجلس الإعمار رقم ٥٧/٢ الذي وضع من مجلس الإعمار ووافق عليه مجلس الوزراء نظام غير قانوني"[٥].

غير أن القانون كقاعدة عامة يعتبر نافذا بحد ذاته ولا يجوز تعليق تنفيذه على نظام صادر من السلطة التنفيذية[٦] إلا إذا تضمن القانون نصا صريحا يعهد إلى السلطة التنفيذية بوضع أنظمتها التنفيذية لتنفيذه. أو كان تنفيذه متعذرا بدون الأنظمة التنفيذية وهذا ما استقر عليه القضاء[٧].

وأخيرا، يمكن القول أنّ المشرّع الدّستوري في الجزائر والأردن وفرنسا قد جعل إصدار الأنظمة التنفيذية إختصاصا دستوريا للسلطة التنفيذية، لا يجوز للسلطة التشريعية ولو نظريا المساس بها بإعتبارها حقا مستمدا من الدستور مباشرة.

---

(1)- Art (21) de la constitution française (Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la Défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires. Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres).

(2)- الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ المنشور على صفحة ٣ من عدد الجريدة الرسمية رقم ١٠٩٣ بتاريخ ١٩٥٢/١١/٨.

(3)- تنص المادة (٣١) من الدّستور الأردني الحالي على أنه: (الملك يصدّق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها، شريطة أن لا تتضمن ما يخالف أحكامه).

(4)- الشوبكي، عمر محمد (٢٠٠٧)، **القضاء الإداري – دراسة مقارنة**- ط١، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص ٣٩.

(5)- عدل عليا ٦١/٥٧، **مجلة نقابة المحاميين الأردنيين**، ١٩٦١، ع ١١، ص ٥٧٩.

(6)- الشوبكي، **القضاء الإداري – دراسة مقارنة**- ص ٤٠.

(7)- وتأخذ محكمة النقض في مصر بهذا المبدأ فقد قررت بشأن تنفيذ قانون المباني رقم ٥٠ لسنة ١٩٤٠ أن اصدار اللوائح التنفيذية المنصوص عليها في هذا القانون لا يحول دون تنفيذ أحكامه ما دام هذا التنفيذ ممكنا بدون اللوائح. أشار إليه: الزعبي، **القرار الإداري بين النظرية والتطبيق- دراسة مقارنة**- ص ١٢٠.

ثانياً: الأنظمة المستقلة أو التنظيمية (les réglements autonomes).

يقصد بالأنظمة المستقلة، القواعد التي تصدرها السلطة التنفيذية لتنظيم المرافق العامة وتنسيق سير العمل في المصالح والإدارات الحكومية العامة. وتصدر هذه الأنظمة دون الحاجة إلى الإستناد إلى قانون قائم خلاف الحال بالنسبة للأنظمة التنفيذية [١]. ولذلك سميت بالأنظمة القائمة بذاتها أو الأنظمة المستقلة. وهي بمثابة تشريع ثانوي تتولاه السلطة التنفيذية من غير مشاركة السلطة التشريعية [٢].

وتجدر الإشارة أن سلطة التنظيم حديثة العهد في الأنظمة المعاصرة نتيجة تراجع البرلمان وعجزه على مواجهة الأزمات التي تعرض لها العالم لا سيما بين الحربين العلميتين مما فرض الإعتراف للسلطة التنفيذية بوسائل قانونية للتدخل من أجل مواجهة متطلبات العصر خاصة وأن تحضير النصوص التشريعية يأخذ زمنا طويلا وبذلك تعاظم دور السلطة التنفيذية [٣].

وإختصاص السلطة التنفيذية بإصدار الأنظمة المستقلة هو أمر يتطلبه حسن قيام الإدارة بنشاطها، بالإضافة إلى الإعتبارات والضرورات العملية التي تجعل من السلطة التنفيذية أقدر من غيرها في معالجتها [٤].

غير أنّ نطاق الأنظمة المستقلة في الجزائر وفرنسا يختلف عنه في الأردن إختلافا جوهريا، ففي الأردن يعتبر إختصاص السلطة التنفيذية بوضع الأنظمة المستقلة إختصاصا محددا على سبيل الحصر، فالأصل هو أن تتولى السلطة التشريعية وحدها الوظيفة التشريعية، ولذلك فإن إختصاص السلطة التنفيذية بإصدار الأنظمة المستقلة يجب أن يستند إلى نص دستوري يحدد بدقة نطاق هذه السلطة وحدودها، وهذا ما قام به المشرع الدستوري الأردني حيث تنص المواد (٤٥) و(١١٤) و(١٢٠) من الدستور الأردني الحالي على إختصاص السلطة التنفيذية بإصدار الأنظمة المستقلة في مواضيع محددة على سبيل الحصر [٥].

([١])- خليل، **الدستور اللبناني والمبادئ العامة للدّساتير**، ص ٣٣٧.

([٢])- حلمي، محمود (١٩٦٧)، **النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة**، ط٢، القاهرة: دار الفكر العربي، ص ١٦٦.

([٣])- بوضياف، **المدخل إلى العلوم القانونية - النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في التشريع الجزائري**، ص١٦٠.

([٤])- جمال الدّين، **اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية**، ص ٣٠٥.

([٥])- تنص المادة (٤٥) من الدستور الأردني الحالي على أنه: (يتولى مجلس الوزراء مسؤولية إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية باستثناء ما قد عهد أو يعهد به من تلك الشؤون بموجب هذا الدّستور أو أي تشريع آخر إلى أي شخص أو هيئة أخرى. تعيّن صلاحيات رئيس الوزراء والوزراء ومجلس الوزراء بأنظمة يضعها مجلس الوزراء ويصدّق عليها الملك). وتنص المادة (١١٤) من الدستور الأردني الحالي على أنه: (لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع أنظمة من أجل مراقبة تخصيص وانفاق الأموال العامة وتنظيم مستودعات الدولة). وتنص المادة (١٢٠) من الدستور الأردني الحالي على أنه: (التقسيمات الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها وأسماؤها ومنهاج إدارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم تعين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك).

وتأسيساً على ما تقدّم، لا يجوز أن تتناول الأنظمة المستقلة أي أمر خلاف الأمور التي حددها الدستور وهذا ما استقرت عليه أحكام القضاء الأردني[1]. كما لا يجوز أيضا للقانون أن يتناول أي أمر من الأمور التي أناط الدستور الأردني صلاحية تناولها بنظام مستقل من قبل السلطة التنفيذية. فهذه النصوص وكما يرى المجلس العالي في تفسيره لها بلورت مجالا محجوزا للسلطة التنفيذية، وقد كان ذلك بمناسبة بحث قانون الخدمة المدنية الأردني في أنه يتفق أو لا يتفق مع نص المادة (١٢٠) السالفة الذكر، قيل إن السلطة التشريعية تملك حق التشريع في كل الموضوعات باستثناء المسائل التي أنيط حق التشريع بها لسلطة أخرى بمقتضى نص خاص في الدستور، وبما أن المادة (١٢٠) من الدستور قد أناطت بالسلطة التنفيذية حق التشريع في مسائل عينتها بطريق الحصر فإن معنى ذلك أن السلطة التشريعية لا تملك حق التشريع في المسائل المنصوص عليها في تلك المادة لأنّ الدستور قد أناط هذا الحق بالسلطة التنفيذية وعليه إذا خرجت السلطة التشريعية على هذا المبدأ وتناولت تلك المسائل بالتشريع فإنّ القانون الذي تصدره في هذا الشأن يكون مخالفا للدستور وبالتالي فإن أي تشريع يتعلق بالتنظيمات الإدارية وشؤون الموظفين يجب أن يصدر عن السلطة التنفيذية بنظام إذا كانت الموضوعات التي يتناولها ذلك التشريع من المسائل المنصوص عليها في المادة (١٢٠) من الدستور.

وبما أن الأمور المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية رقم ٤٨ لسنة ١٩٦٣ تدخل في نطاق المسائل الواردة في المادة (١٢٠) سالفة الذكر فإن تنظيمها يجب أن يتم بنظام تصدره السلطة التنفيذية استنادا لهذه المادة وبذلك يعتبر القانون المشار إليه مخالفا لأحكام الدستور لا بد من إلغائه بقانون جديد، فألغى قانون الخدمة المدنية بناء على ذلك التفسير واستعيض عنه بنظام الخدمة المدنية.

وعليه فإن مسألة قانون الخدمة المدنية لم توضع وضعها الصحيح ذلك لأن نقطة البدء كانت هل هذا القانون يتفق أو لا يتفق مع نص المادة (١٢٠)، والوضع الصحيح للمسألة أن

([1])–"الدستور هو المصدر القانوني لسلطات الدولة وقد وزع الإختصاصات التشريعية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وأوجب أن يكون تنظيم بعض المسائل بقانون يصدر عن السلطة التشريعية والبعض الأخر بنظام يصدر عن السلطة التنفيذية، فتنظيم المسائل المتعلقة بتعيين درجات المحاكم واختصاصاتها لا يكون إلا بقانون من السلطة التشريعية (مادة ١٠٠ من الدستور) وتنظم المسائل المتعلقة بتعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم يكون بنظام من السلطة التنفيذية (مادة ١٢٠ من الدستور) وعلى هذا يجب على كل سلطة – من السلطتين التشريعية والتنفيذية – أن تمارس حق التشريع في الحدود المعينة لها من غير افتئات على الاختصاصات التشريعية للسلطة الاخرى، فاذا خرجت إحدى السلطتين عن هذا المبدأ وتناولت بالتشريع موضوعات يعود حق التشريع فيها إلى السلطة الأخرى فإن تشريعها يكون مخالفا للدستور ولذا فإن حكم المادة (١٦٢) من نظام الموظفين الذي أناط بمحكمة الإستئناف حق محاكمة الموظفين كمحكمة أول درجة مخالف لأحكام الدستور ولا يجوز الإستناد إليه في محاكمة الموظف المتهم أمام محكمة الاستئناف". تمييز حقوق ٥٨/٧٤، **مجلة نقابة المحامين الأردنيين**، ١٩٥٨، ع٩، ص ٦٠٧. وأنظر كذلك: عدل عليا ٦٧/٢٠، **مجلة نقابة المحامين الأردنيين**، ١٩٦٧، ع ٥، ص ٨٣٨.

تكون نقطة البدء من هو صاحب الإختصاص الأصيل في التشريع " البرلمان أم السلطة التنفيذية ؟؟ ومن يملك الأصل ألا يملك الفرع ؟؟ "[١].

في حين جعل الدستور الجزائري والفرنسي الإختصاص الأصيل في التشريع للسلطة التنفيذية، تمارسه عن طريق الأنظمة المستقلة. فتتولى السلطة التنفيذية تنظيم كافة الموضوعات التي لا تدخل في نطاق القانون المحدد على سبيل الحصر في الدستور عملا بأحكام المادة (١/١٢٥) من الدستور الجزائري[٢]، والتي تقابلها المادة (٣٧) من الدستور الفرنسي[٣]. وهذه الموضوعات تتولى السلطة التنفيذية مهمة تنظيمها استقلالا عن القانون فلا تتقيد سوى بالأصول الدستورية والمبادئ القانونية العامة.

وتتضمن الأنظمة المستقلة نوعين من الأنظمة، أنظمة المصالح العامة وأنظمة الضبط الإداري.

١- أنظمة المصالح العامة:

وهي التي تصدر لتنظيم المصالح العامة وحالة الموظفين ووظائفهم[٤]. وقد استقر الفقه الإداري على حق رئيس الدولة في إصدار هذه الأنظمة، على أساس أن الإختصاص بتنظيم المصالح العامة من المهام الأساسية للسلطة التنفيذية - فيقول الدكتور عثمان خليل " وحيث لا نص في الدستور على هذا الحق أو ذاك، يذهب الرأي الغالب إلى أن هذا الإختصاص من طبيعة عمل السلطة التنفيذية، بل ومن الضمانات الدستورية لإستقلالها "[٥].

وتهدف هذه الأنظمة إلى تنظيم المرافق العامة، لكي تسير بانتظام واطراد، وهذا الإصطلاح "مرفق عام" يستعمل للدلالة على نشاط من نوع خاص، ينهض به جهاز تنفيذي معين لتلبية حاجة ضرورية لصالح جماعة من الناس، أو أداء خدمة عامة، بيد أن الممارسة العملية يمكن أن تؤدي إلى المساس بحقوق وحريات الأفراد، وعلى هذا، يتوجب إحاطة هذا الصنف من الأنظمة

([1])- أشار إليه: غزوي، محمد سليم محمد (١٩٨٥)، **الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للملكة الأردنية الهاشمية**، (ط١)، مكان النشر لا يوجد، الناشر لا يوجد، ص ١١٦- ١١٧.

([2])- تنص المادة (١/١٢٥) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ على أنه: (يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون).

- ومن أمثلة الأنظمة المستقلة في الجزائر: المرسوم الرئاسي ٠٢- ٢٥٠ - المؤرخ في ٢٤ /٢٠٠٢/٧ المتضمن تنظيم الصفقات العمومية. أشار إليه: بوضياف، **المدخل إلى العلوم القانونية- النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في التشريع الجزائري**، ص١٦٠.

([3]) - Art (37) de la constitution française (Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire).

([4])- أنظر في ذلك المادة (١٢٠) من الدستور الأردني.

([5])- حلمي، **النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة**، ص ١٦٦.

بضمانات، لأن هذا النوع من الأنظمة تضفي عليه صبغة التجاوزات التي لها ما يبررها في أغلب الأحيان[١].

٢- أنظمة الضبط أوالبوليس (les réglements de police) .

يقصد بأنظمة الضبط، تلك الأنظمة التي تضعها السلطة التنفيذية بقصد المحافظة على النظام العام بمدلولاته الأربعة الأمن العام والسكينة العامة والأخلاق والصحة العامة، وهي من أهم أساليب الضبط الإداري، إذ تضع بمقتضاها سلطة الضبط قواعد عامة تتدخل بها في الحريات والنشاط الخاص، فهي تمس حقوق الأفراد وتقيد حرياتهم لأنها تتضمن أوامر ونواهي وتقرّر في الغالب عقوبات لمن يخالف أحكامها[٢]. هذا مع ملاحظة أنه لا يجوز تقييد الحريات لغير ذلك من الأغراض بواسطة مثل هذه الأنظمة [٣]. وأنظمة الضبط هي أنظمة مستقلة لأنها – على خلاف الأنظمة التنفيذية – لا تستند إلى قانون معين في إصدارها [٤].

ومثال ذلك، الأنظمة المنظمة للمرور والخاصة بمراقبة الأغدية وإتخاد الإحتياطات لمنع تلوث مياه الشرب أو انتشار الأوبئة وتنظيم المحال العمومية والخطرة والمضرة بالصحة والمقلقة للراحة. وتتقيد هذه الأنظمة بالقواعد الدستورية والقانونية التي تكفل الحريات في مواجهة سلطات الدولة[٥].

وفي هذا الشأن نصّ المشرع الدستوري الأردني صراحة على حق السلطة التنفيذية في إصدار هذا النوع من الأنظمة. إلا أنه لم يمنح السلطة التنفيذية صلاحية إصدار هذه الأنظمة في الظروف العادية بل منحها هذه الصلاحية في الظروف الاستثنائية إستنادا إلى المادة (١٢٤) من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢[٦] والمتعلقة بحالة الطوارئ والتي يطلق عليها أنظمة الدفاع،

([1])- بوقفة، عبد الله (٢٠٠٥)، **الدستور الجزائري- نشأة- فقها- تشريعا- القانون الدستوري للجمهورية**، ط٣، الجزائر: دار الهدى، ص ٦٣.

([2])- الشاعر، **القضاء الدّستوري في مملكة البحرين- دراسة مقارنة**- ص ٣٤٤.

([3])- خليل، **الدستور اللبناني والمبادئ العامة للدساتير**، ص ٣٣٧.

([4])- عصفور، سعد (١٩٨٠)، **النظام الدّستوري المصري- دستور سنة ١٩٧١**- رقم الطبعة لا يوجد، الإسكندرية: منشأة المعارف، ص ١٢٨.

([5])- الشاعر، **القضاء الدّستوري في مملكة البحرين- دراسة مقارنة** – ص ٣٤٤.

([6])- تنص المادة (١٢٤) من الدستور الأردني الحالي على أنه: (إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ فيصدر قانون باسم قانون الدفاع تعطى بموجبه الصلاحية إلى الشخص الذي يعينه القانون لإتخاد التدابير والإجراءات الضرورية بما في ذلك صلاحية وقف قوانين الدولة العادية لتأمين الدفاع عن الوطن ويكون قانون الدفاع نافذ المفعول عندما يعلن عن ذلك بإرادة ملكية تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء). تقابلها المادة (٧٨/أ) من دستور الأردني لسنة ١٩٤٧ التي تنص على أنه: (بأن يعمل بقانون الدفاع من أجل إعطاء الصلاحية إلى الشخص الذي يعينه القانون لإتخاد اجراءات استثنائية بما فيها ارجاء العمل...ويكون هذا القانون نافذ المفعول فقط عندما يعلن عنه بمنشور يصدر من قبل الملك بناء على توصية من مجلس الوزراء).

وكذلك المادة (١٢٥) منه[١] والتي تنص على حالة الطوارئ الخطيرة والتي يطلق عليها تعليمات الإدارة العرفية.

ففيما يتعلق بأنظمة الدفاع، يثار تساؤل يتمحور حول معرفة مدى دستورية قانون الدفاع الصادر في سنة ١٩٣٥ في ظل القانون الأساسي لشرق الأردن الصادر سنة ١٩٢٨[٢] الذي لم يشر في أي نص من نصوصه إلى قانون الدفاع.

ذهب بعض الفقه[٣] إلى عدم دستورية قانون الدفاع لعدم وجود سند له في دستور ١٩٢٨ الصادر في ظله الذي يعطي المبرر بصدوره، فهذا الدستور لم يشر في أي نص من نصوصه إلى قانون الدفاع بل أن هذا القانون صدر استنادا للمادة (١/١٩) من القانون الأساسي[٤] التي تنص على صلاحيات الأمير في التصديق على القوانين وإصدارها، لذلك فإن صدوره كقانون عادي دون سند دستوري صحيح يجعله من الناحية الدستورية في وضع مشوب بعدم الدستورية.

وذهب جانب آخر من الفقه إلى القول بدستورية قانون الدفاع استنادا إلى المادة الثانية من قانون الدفاع نفسه التي تنص على أنه يبقى ساري المفعول إلى أن يعلن سمو الملك وقف العمل به، وأن المادة (٧٩) من دستور١٩٤٧، والمادة ١٢٨ من دستور ١٩٥٢[٥] قد أبقى كل منها على هذا القانون[٦].

وقد استقر إجتهاد محكمة العدل العليا على إعتبار أن قانون الدفاع لسنة ١٩٣٥ هو قانون دستوري، حيث قضت " إن قانون الدفاع صدر في ظل دستور ١٩٢٨ ثم صدر دستور ١٩٤٧

---

(1)– تنص المادة (١٢٥/١–٢) من الدستور الأردني على أنه: (١– في حالة حدوث طوارئ خطيرة يعتبر معها أن التدابير والإجراءات بمقتضى المادة السابقة من هذا الدستور غير كافية للدفاع عن المملكة فللملك بناء على قرار مجلس الوزراء أن يعلن بإرادة ملكية الأحكام العرفية في جميع أنحاء المملكة أو في أي جزء منها.
٢– عند إعلان الأحكام العرفية للملك أن يصدر بمقتضى إرادة ملكية أية تعليمات قد تقضي الضرورة بها لأغراض الدفاع عن المملكة بقطع النظر عن أحكام أي قانون معمول به ويظل جميع الأشخاص القائمين بتنفيذ تلك التعليمات عرضة للمسؤولية القانونية التي تترتب على أعمالهم إزاء أحكام القوانين إلى أن يعفوا من تلك المسؤولية بقانون خاص يوضع لهذه الغاية).

(2)– القانون الأساسي لشرق الأردن لسنة ١٩٢٨ منشور في الجريدة الرسمية عدد رقم ١٨٨ بتاريخ ١٩٢٨/٤/١٩.

(3)– الكسواني، سالم (١٩٨٣)، **مبادئ القانون الدستوري مع دراسة تحليلية للنظام الدستوري الأردني، (ط١)**، عمان: الناشر لا يوجد، ص ٢٥٠–٢٥١.

(4)– تنص المادة (١/١٩) من القانون الأساسي لشرق الأردن الصادر سنة ١٩٢٨ وتعديلاته: (الأمير رأس الدولة والقائد الأعلى لقواتها العسكرية وهو الذي يصدق على جميع القوانين ويصدرها ويراقب تنفيذها وليس له أن يعدل القوانين أو يرجئها أو يتسامح في تنفيذها إلا في الأحوال والطريقة المبينة في القانون).

(5)– تنص المادة (١٢٨) من دستور ١٩٥٢ على أنه: (إن جميع القوانين والأنظمة وسائر الأعمال التشريعية المعمول بها في المملكة الأردنية الهاشمية عند نفاذ هذا الدستور تبقى نافذة المفعول إلى أن تلغى أو تعدل بتشريع يصدر بمقتضاه).

(6)– خليل، محسن، **محاضرات لطلبة الماجستير بعنوان السلطة والحرية** ألقيت في الفصل الدراسي الثاني العام الجامعي ١٩٨٧/٨٦ في كلية الحقوق بالجامعة الأردنية. أشار إليه: أبو حجيلة، علي رشيد (٢٠٠٤)، **الرقابة على دستورية القوانين في الأردن– دراسة مقارنة** – ط١، عمان: مطابع الدستور التجارية، ص ٢٠٢.

الذي أبقت المادة (٧٩) منه على جميع القوانين والأنظمة التي وضعت بمقتضى القانون الأساسي واعتبرتها كأنها وضعت بمقتضى دستور ١٩٤٧ وكذلك جاءت المادة (١٢٨) من دستور ١٩٥٢ وابقت على جميع القوانين والأنظمة وسائر الأعمال التشريعية المعمول بها عند نفاذه، وبما أن قانون الدفاع كان ساري المفعول عند نفاذ هذين الدستورين فإنه يعتبر بحكم المادتين (٧٩،١٢٨) المشار إليهما من القوانين المعمول بها في المملكة. أما ما جاء في المادة (٧٨) من دستور ١٩٤٦ والمادة (١٢٤) من دستور ١٩٥٢ من بحث حول قانون الدفاع، فإنما يشير إلى قانون الدفاع الذي قد تصدره السلطة التشريعية فيما بعد، وأن دستورية القانون لا تتوقف على النص عليه والإشارة إليه في الدستور، بل تتوقف على مدى مطابقة أحكام القانون للدستور من الناحيتين الشكلية والموضوعية"[١]. كما قضت في حكم آخر لها " لا يعتبر نظام الدفاع المنوه عنه وقانون الدفاع الذي صدر النظام بمقتضاه مخالفين لأحكام الدستور" [٢].

ومما تجدر الإشارة إليه أن قانون الدفاع لسنة ١٩٣٥ قد ألغي وحل محله قانون الدفاع لسنة ١٩٩٢ الصادر استنادا إلى المادة (١٢٤) من الدستور الحالي.

أما فيما يخص صلاحية السلطة التنفيذية في وضع تعليمات الإدارة العرفية استنادا إلى المادة (١٢٥) من الدستور الأردني الحالي، فيمكن القول أن نظام الأحكام العرفية هو من نفس طبيعة قانون الدفاع سالف الذكر، فهما يقومان على تركيز الصلاحيات بيد السلطة التنفيذية، برئاسة الملك وذلك من أجل مواجهة المخاطر التي تهدد أمن وسلامة البلاد[٣].

وبالرجوع إلى المادة (١٢٥) من الدستور الأردني نجدها تشترط لإصدار تعليمات الإدارة العرفية ما يلي:

١- أن تكون التدابير والإجراءات المتخدة بموجب قانون الدفاع المنصوص عليه في المادة (١٢٤) من الدستور غير كافية لمجابهة الخطر الذي تتعرض له المملكة.

٢- أن تصدر الأحكام العرفية بإرادة ملكية بناء على قرار مجلس الوزراء، الأمر الذي يعني أن السلطة التنفيذية وحدها هي المختصة بإصدار تعليمات الإدارة العرفية دون أدنى مشاركة من السلطة التشريعية[٤].

٣- أن يكون هناك ضرورة تقضي بإصدار الأحكام العرفية، ولم تبين المادة (١٢٥) من الدستور ماهية الضرورة والشروط التي لابد أن تتوافر لقيام مثل تلك الحالة. ويعرّف فقهاء

(1)- عدل عليا ٥٤/٥١، **مجلة نقابة المحامين الأردنيين**، ١٩٥٤، ع ١٠، ص ٧٢٦.

(2)- عدل عليا رقم ١٩٦٦/١١١ بتاريخ ١٩٦٦/١/١. **مركز عدالة**.

(3)- الحياري، عادل (١٩٧٢)، **القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني**، رقم الطبعة لا يوجد، مكان النشر لا يوجد، مطابع غانم عبده، ص ٦٤٨.

(4)- أبو حجيلة، **الرقابة على دستورية القوانين في الأردن**، ص ٢٠٤.

القانون العام حالة الضرورة، بأنها تعني وجود خطر داهم يقتضي تدخل الإدارة فورا واتخاذ الإجراءات الكفيلة لدرء هذا الخطر، وهناك شروط ينبغي توافرها لقيام حالة الضرورة منها قيام خطر جسيم يهدد النظام العام، وعدم كفاية الوسائل القانونية لدفع هذا الخطر، وأن تكون الإجراءات الإستثنائية المتخذة تهدف للمصلحة العامة [١].

٤- يجب أن تقتصر تعليمات الإدارة العرفية على تحقيق الغرض الذي من أجله أعلنت الأحكام العرفية وهو الدفاع عن المملكة فقط، فإن تجاوزت هذا الهدف كانت باطلة وغير دستورية[٢].

أما فيما يتعلق برقابة القضاء على دستورية تعليمات الإدارة العرفية والأنظمة والقرارات الصادرة بموجبها، فقد بسطت محكمة العدل العليا رقابتها عليها في كثير من الأحيان، مقررة في أحد أحكامها أن النص الذي يمنع المحكمة من ممارسة اختصاصها ويحول بينها وبين أداء وظيفتها في الفصل في الخصومات التي ترفع إليها هو نص غير دستوري لا يعمل به إلا عندما تكون الغاية منه الدفاع عن المملكة [٣].

كما قضت محكمة التمييز: " ينحصر إختصاص لجنه الأمن الإقتصادي كما هو مبين في المادة (٥) من التعليمات العرفية رقم (٢) لسنه ١٩٦٧، في كافه القضايا والمسائل المالية والاقتصادية والمصرفية والجمركية التي تنشأ ولا تعالجها القوانين والأنظمة العادية بصوره مرضية، وتفصل فيها على الوجه وبالشروط التي تراها مناسبة لتأمين المصلحة العامة رغم أحكام أي تشريع آخر... فإذا أصدرت لجنه الأمن الإقتصادي قواعد عامه تعدل فيها القوانين النافذة أو تعدل اختصاص المحاكم، فتكون قد تجاوزت اختصاصها بمباشرتها التشريع الذي هو من اختصاص السلطات التشريعية المبينة في الدستور ويكون قرارها هذا مشوبا بعيب جسيم ومنعدما ولا أثر قانوني له. وللمحاكم أن تشل أثاره ولا تعمل به استنادا لصلاحيتها في مراقبه

([1])- الكيلاني، فاروق (١٩٨٠)، **المحاكم الخاصة – دراسة مقارنة** – ط ١، مكان النشر لا يوجد: مطبعة التقدّم، ص ١٣١.

([2])- أبو حجيلة، **الرقابة على دستورية القوانين في الأردن**، ص٢٠٥.

([3])- " إن الغايات المخصصة لتشريعات الأحكام العرفية هي صيانة الأمن والنظام العام وتأمين حاجات أغراض الدفاع عن المملكة، ولا يصح أن تجاوزها إلى غيرها من الغايات حتى ولو كانت تهدف إلى المصلحة العامة، وأن تجاوزها المشرع كان تشريعه باطلا إلى المدى الذي يتعارض فيه مع الدستور، إذ يترتب على التشريع المخالف للدستور والتشريع المنطوي على التجاوز في إستعمال السلطة التشريعية البطلان. وأن المادة (٢٠) من تعليمات الإدارة العرفية لسنة ١٩٦٧ صدرت بالإستناد إلى المادة (٢/١٢٥) من الدستور، ومنعت محكمة العدل العليا من النظر في الطعون ضد القرارات الإدارية المذكورة فيها، وقد حال هذا المنع بين المحكمة وبين استعمال حقها في النظر في الطعون بالقرارات الإدارية وحقها في مناقشة موضوع سبب هذه القرارات من حيث كونها لغايات الدفاع أم لا. وأن المادة (٢/١٢٥) من الدستور منحت المشرع سلطة مقيدة ومحددة باغراض الدفاع عن المملكة، ولم تمنحه سلطة مطلقة تخوله منع المحكمة من رؤية القضايا التي لا تتعلق باغراض الدفاع عن المملكة. لهذا إن نص المادة (٢٠) من التعليمات العرفية التي منعت محكمة العدل من رؤية الطعن بكافة القرارات الإدارية سواء أكانت لغايات الدفاع أم لغير ذلك هو نص غير دستوري لا يعمل به إلا عندما تكون الغاية من القرار الإداري الدفاع عن المملكة). عدل عليا رقم ١٩٦٧/٤٤ بتاريخ ١٩٦٧/١/١. مركز عدالة.

دستوريه القوانين ومن باب أولى مراقبه دستوريه الأوامر العرفية. ولا ينتقص من حق المحاكم في مراقبه دستوريه قرارات لجنه الأمن الاقتصادي ما ورد في المادة الخامسة من تعليمات الإدارة العرفية رقم (٢) لسنه ١٩٦٧ من كون قرار اللجنة غير خاضع للطعن، لأن أعمال هذا النص إنما ينحصر فيما تصدره اللجنة من قرارات لا تخالف أحكام الدستور الذي يعتبر أسمى التشريعات في الدولة"[١].

وقد أعلنت محكمة العدل العليا في مناسبات عديدة بطلان القرارات الصادرة بناء على تعليمات الإدارة العرفية لخروجها عن الأهداف المخصصة لها، ففي حكم لها قضت "إذا كان قرار الحاكم العسكري بإخراج شخص من المأجور بقصد تسليمه إلى المالك، فلا يعتبر لأغراض الدفاع عن المملكة ويكون مخالفا للقانون"[٢].

وتطبيقا لذلك فقد جاء بالقضية رقم (١٠٩٠) لسنة ٦ قضائية دستورية مصرية بتاريخ ٢١ يونيو ١٩٥٢ ما يلي: "إن الدستور لم يرد الحكم العرفي إلا نظاما استثنائيا مقيدا يرسم القانون له حدودا لا يجوز أن تتعداها، ويضع له قيودا لا يصح أن يتحلل منها، وقد صدر قانون الأحكام العرفية يؤكد هذا المعنى، إذ رسم حدود الحكم العرفي في اختصاصات معينة أعطاها للحاكم العسكري وعددها واحدا بعد الآخر على سبيل الحصر ووضع قيودا على هذه الإختصاصات هي ما تقتضيه صون الأمن والنظام العام. ولو أن قانون الأحكام العرفية أطلق الحاكم العسكري من كل قيد ومد اختصاصاته إلى غير حد، وأباح له أي عمل لجاء قانونا متعارضا مع الدستور مجافيا للغاية التي توخاها ولكان من أجل ذلك قانونا باطلا)[٣].

وهكذا فقد استقر القضاء الأردني على حقه بالرقابة على دستورية تعليمات الإدارة العرفية والأنظمة والقرارات الصادة بموجبها. من حيث كونها خاضعة للدستور، ومن حيث تحقيق الغاية التي من أجلها أعلنت الأحكام العرفية وهي غايات الدفاع عن المملكة وحماية النظام العام والأمن العام.

والتساؤل الذي يثار في هذه النقطة يتمحور حول معرفة ما مدى رقابة القضاء الأردني على الأسباب التي تدعو السلطة التنفيذية لإعلان الأحكام العرفية ؟

يتضح من خلال نص المادة (١٢٥) من الدستور الأردني، أن تقدير الأسباب التي تدعو إلى إعلان الأحكام العرفية، يعود للسلطة التنفيذية بصورة مطلقة، لعدم وجود أية رقابة برلمانية أو

---

(1)- تمييز حقوق رقم ١٠٠/١٩٧٥ بتاريخ ٢٧/٥/١٩٧٥. **مركز عدالة**.

(2)- عدل عليا رقم ٢٤/٦٨، ١٩٦٨. **مركز عدالة**. راجع أيضا: عدل عليا رقم ٦٢/٦٧، ١٩٦٧. **مركز عدالة**.

(3)- مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري لسنة ٦ القضية رقم ١٠٩٠ ص ١٣٥٨- ١٣٦١. أشار إليه أبو حجيلة، **الرقابة على دستورية القوانين في الأردن**، ص ٢٠٨.

قضائية على هذه الجزئية. وكما يبدو أن السبب الذي يكمن وراء ذلك يعود إلى اعتبار إعلان الأحكام العرفية من أعمال السيادة التي تنجو من كل رقابة. أما التصرفات أو الإجراءات الصادرة وفقا لإعلان الأحكام العرفية فتعتبر أعمالا تشريعية أو إدارية وبالتالي يجب أن تخضع للرقابة البرلمانية، وكذلك الرقابة القضائية على دستورية الإجراءات أو التصرفات التي تصدر بناء على إعلان الأحكام العرفية.

فحين لم ينصّ الدستور الجزائري والفرنسي صراحة على حق السلطة التنفيذية في إصدار أنظمة الضبط مما أدى إلى إيثارة النقاش حول مشروعية إصدارها في غيبة نص دستوري يقرها. وبرجوعنا إلى الرأي الغالب في الفقه الإداري نجده يقر بأن " السلطة التنفيذية مخولة بأن تصدر أنظمة الضبط الإداري ولو لم يتضمن الدستور نصا يجيز ذلك " [١].

ومن هذا المنطق فإن السلطة التنفيذية تتولى إصدار هذا النوع من الأنظمة التي لا ينكر عليها أنها تضرب قيودا على حريات الأفراد تحت ستار المحافظة على النظام العام، وتفاديا للتجاوزات يتوجب أن لا تخالف أنظمة الضبط أحكام الدستور والقوانين السارية المفعول أو الأنظمة الصادرة عن سلطة أعلى من الهيئة التي أصدرت أنظمة الضبط الإداري[٢].

ومن أمثلة لوائح الضبط في الجزائر: المرسوم الرئاسي ٩١-١٩٦ المؤرخ في ١٩٩١/٦/٤ المتضمن حالة الحصار. والمرسوم الرئاسي رقم ٩٢-٤٤ المؤرخ في ١٩٩٢/٢/٩ يتضمن إعلان حالة الطوارئ [٣].

ولما كان موضوع الضبط بمجالاته الأربع واسعا وجب أن يتعدد الأشخاص المعترف لهم بإصدار هذه الأنظمة الضبطية لضمان الأمن والصحة والهدوء العام والأخلاق. ومن هؤلاء رؤساء المجالس الشعبية البلدية والولاة. فبخصوص البلدية مثلا ألزمت المادة (٦٩) وما بعدها من القانون ٩٠/٠٨ المؤرخ في ١٩٩٠/٤/٧ المتضمن قانون البلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي بالسهر على حسن النظام والأمن العموميين والنظافة العمومية. واعترفت له بسلطة اتخاد إجراءات الإحتياط والوقاية والتدخل فيما يخص الإسعافات وكذا بسلطة تنظيم الطرقات الواقعة في تراب الولاية. وألزمت المادة (٩٦) من القانون ٩٠/٠٩ المؤرخ في ١٩٩٠/٤/٧ المتضمن قانون الولاية الوالي بالمحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العامة [٤].

([1])- حلمي، **النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة**، ص ١٦٧.

([2])- بوقفة، **الدستور الجزائري نشأة- فقها- تشريعا – القانون الدّستوري للجمهورية**، ص ٦٣.

([3])- بوضياف، **المدخل إلى العلوم القانونية – النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في التشريع الجزائري**- ص١٦١.

([4])- بوضياف، **المدخل إلى العلوم القانونية- النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في التشريع الجزائري**- ص١٦١.

ونشير أنه إذا كان عمل السلطة التنفيذية لا حصر له في الدستور الجزائري والفرنسي، إلا أن الأمر على خلاف ذلك في الدستورالأردني الذي يحدد صلاحيات الحكومة على سبيل الحصر.

والتساءل الّذي يثار في هذه النقطة يتمحور حول معرفة أنواع الأنظمة التي تخضع لرقابة كل من المجلس الدستوري الجزائري ومحكمة العدل العليا الأردنية ؟

كرس المشرع الدستوري الجزائري الرقابة على دستورية الأنظمة لأول مرة في دستوره الثالث سنة ١٩٨٩ من خلال نص المادة (١٥٥)[١]. والتي يتضح منها أن المجلس الدستوري الجزائري يمارس الرقابة السابقة على دستورية التنظيمات كما يمارس كذلك الرقابة اللاحقة عليها. ليرجع ويؤكد نفس المعنى في دستوره الرابع لسنة ١٩٩٦ في مادته (١٦٥).

وباستقراء المادة (١٦٥) من الدستور الجزائري الحالي نجدها تنص بصريح العبارة على إختصاص المجلس الدستوري في الرقابة على دستورية التنظيمات. وهذه المادة بادراجها عبارة التنظيمات كانت تقصد فقط الأنظمة المستقلة (الأنظمة التنظيمية) دون الأنظمة التنفيذية. والسبب في ذلك يرجع إلى أن الأنظمة المستقلة تعالج مواضيع متعلقة بحقوق وحريات المواطن. وبناء عليه، يفحص المجلس الدستوري التنظيمات من حيث مدى تطابقها مع الدستور ومدى مراعاتها للحقوق المضمونة للمواطن دستوريا[٢].

في حين لم تنص الدساتير الأردنية المتعاقبة على الرقابة الدستورية بصفة عامة ورقابة دستورية الأنظمة بصفة خاصة. ولكن بالرجوع إلى قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ وبالأخص المادة (٩/أ/٦)[٣] نجدها قد أكدت على حق محكمة العدل العليا في الرقابة غير المباشرة على دستورية الأنظمة حيث أن إختصاصها يقتصر فقط على إلغاء أي قرار أو إجراء صادر بموجب قانون يخالف الدستور وأي نظام يخالف الدستور أو القانون، وكذلك حقها في الرقابة المباشرة على دستورية الأنظمة من خلال وقف العمل بأي نظام يخالف القانون أو

([1])– تنص المادة (١٥٥) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٨٩ على أنه: (يفصل المجلس الدستوري... في دستورية... التنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ. أو بقرار في الحالة العكسية).

([2])– بوقفة، عبد الله (٢٠٠٩)، **القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري – دراسة مقارنة– العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية**، رقم الطبعة لا يوجد، الجزائر: دار هومة، ص ٢٧٤.

([3])– تنص المادة (٩/أ/٦) من قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ المنشور على صفحة ٥١٦ من عدد الجريدة الرسمية رقم ٣٨١٣ بتاريخ ١٩٩٢/٣/٢٥ على أنه: (تختص المحكمة دون غيرها بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة والمتعلقة بما يلي: ٦– الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب إلغاء أي قرار أو اجراء بموجب أي قانون يخالف الدستور أو أي نظام يخالف الدستور أو القانون).

الدستور استنادا إلى المادة (٩/أ/٧)[١]. ويتضح لنا من هذه المادة ببنديها أن ما ينطبق على الأنظمة التنفيذية من حيث الرقابة على دستوريتها فهو ينطبق كذلك على الأنظمة المستقلة.

ونخلص مما سبق أن رقابة المجلس الدستوري الجزائري على الإختصاص التشريعي الأصيل للحكومة يقتصر فقط على الأنظمة المستقلة، أما محكمة العدل العليا فينعقد لها الإختصاص بالنظر في دستورية الأنظمة سواء التنفيذية أو المستقلة.

الفرع الثاني: الإختصاص التشريعي الإستثنائي للحكومة.

إن السلطة التشريعية في نظام الفصل بين السلطات، هي التي تتولى مهمة سن التشريع. غير أنه إذا كان هذا هو الأصل فإن هناك حالات خاصة تجعل السلطة التنفيذية – طبقا لبعض الدّساتير– تحل محل السلطة التشريعية في سن التشريع عن طريق الأوامر التشريعية (القوانين المؤقتة) في عدّة حالات أهمها حالة الضرورة وحالة التفويض[٢].

والإختصاص الاستثنائي للحكومة لا يصدر إلا في حالات الضرورة ولا يعتبر من مستلزمات الوظيفة الإدارية، فتلجأ إليه السلطة التنفيذية في الحالات التي تقتضي الظروف تدخلها لتنظيم مسائل تدخل أصلا في إختصاص المشرع. ويكون لهذا التشريع قوة القانون الصادر عن السلطة التشريعية، وبالتالي يستطيع أن يعدل وأن يلغي تشريعا برلمانيا [٣].

وهذا ما سيكون محور هذا الفرع، حيث سيتم مناقشة الأوامر التشريعية في نقطة أولى، بينما نخصّص النقطة الثانية لدراسة الأوامر التفويضية.

أولاً: إختصاص الحكومة بإصدار الأوامر التشريعية (Décrets législatifes)

يجوز في بعض الدساتير لرئيس الجمهورية أن يسن الأوامر التشريعية في غياب السلطة التشريعية إذا استدعت الضرورة الإسراع في إتخاد تدابير عن طريق التشريع لا تحتمل التأخير. وهذه الحالة هي التي تبرر الخروج على الأصل العام في وضع التشريع الإستثنائي بإحلال السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية مؤقتا في سنّه [٤].

وتقابل الأوامر التشريعية في الجزائر ما يعرف بالقوانين المؤقتة في الأردن ولوائح الضرورة في الفقه المصري. وتعرّف بأنها تشريعات إستثنائية تصدرها السلطة التنفيذية فيما بين

---

(1)– تنص المادة (٩/أ/٧) من قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ على أنه: (٧– الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو نظام مخالف للقانون أو الدستور).

(2)– جعفور، **مدخل إلى العلوم القانونية – الوجيز في نظرية القانون**– ص ١٤٤–١٤٥.

(3)– الشاعر، **القضاء الدستوري في مملكة البحرين– دراسة مقارنة**– ص ٣٤٥.

(4)– جعفور، **مدخل إلى العلوم القانونية – الوجيز في نظرية القانون**– ص ١٤٥.

أدوار انعقاد البرلمان أو خلال فترة حله، وذلك لإتخاد تدابير سريعة في ظروف لا تحتمل التأخير، على أن تعرض على البرلمان في أول إجتماع عادي له [١].

وظهرت هذه الأوامر التشريعية إبان قيام الجمهورية الثالثة في فرنسا والذي كان يمتاز دستورها بالإيجاز الشديد، الشيء الذي ساهم في مولد أعمال إجرائية حكومية موازية ومن ضمنها هذه الأوامر. ولقد كانت أداة فعالة في يد الحكومة لإنتاج ما تريد من القوانين التي تسهل عليها نشاطها اليومي الإداري منه والسياسي على السواء [٢].

ويرجع الأصل في إصدار مثل هذا النوع من التشريعات إلى نظرية تسمى (نظرية الضرورة)، وهي من النظريات العامة في الفقه القانوني. إذ أنها تعبر دائما عن وجود خطر جسيم يتهدد مصلحة جوهرية يعتد بها القانون بحيث لا تجدي القواعد القانونية القائمة في مواجهته، ويكون هذا الضرر خارجيا دون أن يكون لإرادة صاحب المصلحة المهددة أو الحق القانوني المهدد دخل في وقوع الفعل أو الأفعال التي تشكل هذا الخطر مما يتعين معه أن تباح الموازنة بين المصلحة المهددة بالخطر والنص القانوني المهدد بمخالفته، والسماح له بمخالفة هذا النص حماية للحق [٣].

ولقد بنى الفقه القانوني نظرية الضرورة على إتجاهين مختلفين، الإتجاه الأول (الإتجاه الألماني) والثاني (الإتجاه الفرنسي). فقد كان رجال الفقه الألماني (وعلى رأسهم الفيلسوف الألماني هيجل) أول من أخذ بهذه النظرية وبرروا وجودها على أن الدولة هي التي أوجدت القانون وتخضع له لتحقيق المصالح العامة، وأنه وسيلة لا غاية فإذا لم تؤد أحكامه ذلك لظروف طارئة كان لا بد من أن تضعه جانبا بصورة مؤقتة في سبيل مصلحة الجماعة [٤].

ومما لا شك فيه أن الإتجاه الألماني ساعد على استبداد السلطة التنفيذية وخاصة في العصر النازي، حيث خلق مبررا لأن تحكم السلطة التنفيذية في الدولة بطريقة أثرت فيها على حقوق الأفراد والجماعات، وذلك بسبب اعتبار الدولة فوق القانون، الأمر الذي أدى إلى أن جميع الإجراءات التي تتخدها الدولة بسن التشريعات في حالة الضرورة إجراءات شرعية وقانونية دون وجود رقيب عليها، ومن ناحية أخرى لا يوجد أي تعويض على من تقع عليه أية أضرار

---

(1)- الخطيب، نعمان أحمد، (١٩٨٨)، القوانين المؤقتة في النظام الدّستوري الأردني- دراسة مقارنة- **مجلة العلوم القانونية والإقتصادية**، جامعة عين شمس، العدد الأول والثاني، ص ٧.

(2)- حاشي، يوسف (٢٠٠٩)، **في النظرية الدستورية**، ط١، بيروت: دار ابن النديم للنشر والتوزيع، ص٣٦٥.

(3)- جمال الدين، سامي (١٩٨٢)، **لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية- دراسة تحليلية للقرارات بقوانين والأوامر العسكرية ومدى سلطة القضاء في الرقابة عليها بالمقارنة مع النظم المماثلة في فرنسا**، رقم الطبعة لا يوجد، الإسكندرية: منشأة المعارف، ص ١٦.

(4)- جمال الدين، **لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية**، ص ١٩. وأبو العثم، فهد عبد الكريم (٢٠٠٥)، **القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق**، رقم الطبعة لا يوجد، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص ٦٠-٦١.

ناتجة عن إجراءات الدولة هذه، لأن من يلزم بالتعويض يلزم المسؤولية، والدولة غير مسؤولة عن إجراءاتها مهما أهدرت من حقوق.

وهناك من ذهب إلى أن الإتجاه الألماني يتعارض مع الفلسفة الحقيقية لنظرية الضرورة التي تقوم على موازنة مصلحتين متعارضتين، الأولى هي المحافظة على كيان الدولة وأنظمتها، والثانية وجوب احترام قواعد القانون، وأن المحافظة على سلامة الدولة أهم من القانون ذاته لأن القانون مجرد وسيلة للحفاظ على بقاء الدولة وسلامتها(١).

أما الإتجاه الثاني (الإتجاه الفرنسي) فقد أقر بوجود نظرية الضرورة، ولكنه رفض المفهوم العام الذي تولاه الفقه الألماني، الذي جعل من نظرية الضرورة نظرية ديكتاتورية أكثر من كونها نظرية قانونية، ولقد ظهر في الفكر الفرنسي إتجاهان، الأول كان يسبغ على نظرية الضرورة الإطار القانوني، والثاني لا يعطيها سوى مفهوم واقعي، مع إتفاق كل من هذين الإتجاهين على إخضاع هذه النظرية للقيود والشروط القانونية. ولقد كان على رأس الإتجاه الأول كل من (دوجي وهوريو)، اللذان أقرا أن الحكومة في الظروف الاستثنائية يحق لها إصدار أنظمة لها قوة القانون، على أن تعرض على البرلمان متى كان ذلك ممكنا، وأن البرلمان لا يحولها إلى أنظمة مشروعة، ذلك أن هذه الأنظمة تكون مشروعة منذ صدورها. في حين يرى الاتجاه الثاني، أن نظرية الضرورة ليست نظرية قانونية بل نظرية واقعية، فالضرورة لا تخلق قواعد قانونية قائمة، وأنه إذا اتخذت الحكومة أي إجراء تحت ضغط الضرورة وكان هذا الإجراء مخالفا للقواعد القانونية القائمة، فإن هذا الإجراء يكون غير مشروع، حيث ينبغي على الحكومة الإلتزام بالقواعد القانونية سواء في الظروف العادية أم في الظروف غير العادية على حد سواء، لكن كل مافي الأمر أن الحكومة تتجنب المسؤولية الناشئة عن مخالفتها للقانون، بأن تعرض إجراءاتها بشأن حالة الضرورة على البرلمان طالبة منه إعفائها من المسؤولية، وبهذا تكون نظرية الضرورة نظرية واقعية أكثر منها نظرية " قانونية "(٢).

وهكذا تختلف النظرة الفرنسية عن النظرة الألمانية في أن الأولى وإن رأت في الضرورة (حقا) للإدارة يستند إلى نظرية الضرورة، إلا أن هذا الحق طبقا للنظرة الفرنسية ليس مطلقا، بل هو مقيد بشروط والتزامات معينة، في حين أن النظرة الألمانية تراه حقا خالصا دون قيود (٣).

---

(1)– العصار، يسري محمد (٢٠٠٥)، **نظرية الضرورة في القانون الدستوري، والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية**، القاهرة: دار النهضة العربية، ص ١٧.
(2)– الطراونة، **العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني– دراسة مقارنة**– ص ١٦٥.
(3)– جمال الدين، **لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية**، ص ٢١.

على أن الفضل الأول في تقرير نظرية الضرورة أو الظروف الإستثنائية يعود لمجلس الدولة الفرنسي في أحكام له عديدة في هذا الشأن مما يصح معه القول بأن المشروعية الإستثنائية التي يؤخد بها في الظروف الإستثنائية إنما هي من خلق القضاء وابتكاره ومن صنع مجلس الدولة وإبداعه في أحوال غير عادية لا تجد لها حلا في النصوص التشريعية أو الدستورية القائمة، وحتى إنه في أحوال غير عادية لا تجد لها حلا في النصوص التشريعية أو الدستورية القائمة، فإن وجدت فإنه يعتريها قدر كبير من القصور والنقص وعدم الكفاية لمواجهة أخطار تداهم الدولة وتعصف بأي من مكوناتها أو بها جميعا[١].

والتشريع الإستثنائي الذي تصدره الحكومة في الظروف الإستثنائية يختلف عن الأنظمة التي تصدرها في الظروف العادية من حيث موضوعها. فالأصل أن الإختصاص التشريعي للحكومة لا يجوز أن يتضمن حكما يخالف الدستور أو القوانين القائمة وأن لا يفسر قانونا أو يتعرض للمسائل المحتفظ بها للقانون، ولكن الأوامر التشريعية (القوانين المؤقتة) تتضمن أحكاما تخالف القوانين ولذلك كان يجب أن تعتبر باطلة [٢].

غير أن الفقه والقضاء في فرنسا وفي مصر وفي الأردن يعترف بمشروعية مثل هذه التشريعات طبقا لنظرية إبتدعها القضاء الإداري تسمى بنظرية الظروف الإستثنائية أو نظرية الضرورة. وتقضي هذه النظرية بشرعية الأوامر التشريعية التي تصدرها السلطة التنفيذية مخالفة لأحكام القوانين القائمة إذا صدرت في ظروف استثنائية تسوغ إصدارها، فيجوز للسلطة التنفيذية طبقا لهذه النظرية أن تفرض بأمر تشريعي قيود على حريات الأفراد بما لايجوز تقريره إلا بقانون أو أن تحرم الأفراد من ضمانات مقررة لهم بنص القانون، أو أن تقرر أحكاما بما لا يجوز تقريره في الظروف العادية إلا بقانون، دون أن تعتبر هذه الأوامر في كل هذه الحالات باطلة لمخالفتها مبدأ الشرعية.

ونظرية الضرورة لا تحرر السلطة الإدارية من الخضوع لمبدأ الشرعية في الظروف الاستثنائية، ولكنها توسع دائرة الشرعية، فتجيز من الأعمال ما لا يجاز في الظروف العادية وذلك ضمن توافر شروط معينة حددها القضاء نفسه. ومعنى هذا أن نطاق الشرعية في الظروف الإستثنائية يختلف عن النطاق المحدد له في الظروف العادية، فيعتبر عمل الإدارة

---

(1)- أبو العثم، **القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق،** ص ٦١. وقد عمد القانون الوضعي في فرنسا بتنظيم هذه النظرية تنظيما تشريعيا نذكر على سبيل المثال، قانون الأحكام العرفية الصادر في ٩ أغسطس سنة ١٨٤٩ المعدل في سنة ١٨٧٨ وسنة ١٩١٦ وسنة ١٩٤٤ وكذلك قانون حالة الإستعجال الصادر في ٣ أبريل سنة ١٩٥٥.

(2)- نعمان، **القوانين المؤقتة في النظام الدستوري الأردني- دراسة مقارنة-** ص ١١.

مشروعا في الظروف الإستثنائية ولو تعدى حدود الشرعية المقررة في الظروف العادية بشرط أن لا يخرج عن حدود الشرعية التي رسمها القضاء للظروف الإستثنائية [١].

ويعود السبب في إصدار مثل هذه التشريعات، إلى أن الدولة تكون ملزمة بالمحافظة على النظام العام وضمان سير المرافق العامة بانتظام وإضطراد ودرء كل ما يهدد كيانها، فإذا ما تعرضت الدولة لظروف استثنائية وأصبحت قواعد القانون العادي غير قادرة على مواجهتها وتفاديها باعتبارها غير قادرة على توقع الظروف الطارئة ومواجهتها. فلا بد من معالجة لهذا الأمر عن طريق إصدار الأوامر التشريعية [٢]. ويستند منطق منح السلطة التنفيذية هذا الحق، إلى أن الضرورات تبيح المحظورات، فإذا كان مبدأ فصل السلطات يحظر على سلطة التنفيذ أن تمارس التشريع، فإن ضرورة مواجهة المواقف بإجراءات لا تحتمل التأخير، تؤدي إلى سلامة قيام السلطة التنفيذية – بذلك المحظور (التشريعي) مع مراعاة أن يكون ذلك في ظل ضوابط وأحكام دقيقة [٣].

وأن السلطة التنفيذية هي السلطة المختصة بتقدير حالة الضرورة التي تبرر إصدار الأوامر التشريعية لأنه من الصعوبة بمكان معرفتها مسبقا. أوبمعنى آخر تملك سلطة تقديرية في تقدير وتقرير توافر حالة الضرورة وقيام الظروف الاستثنائية بشرط خضوعها لرقابة البرلمان [٤].

ولقد أقرت دساتير كثيرة ومنها دساتير الجزائر والأردن وفرنسا بحق السلطة التنفيذية بإصدار مثل هذا النوع من التشريعات اعترافا بأهميتها لمواجهة بعض الظروف الإستثنائية، بل أقر بعض الفقه إمكانية إعمال مثل هذه الرخصة دون نص صريح في الدستور [٥].

([1])– الزعبي، **القرار الإداري بين النظرية والتطبيق– دراسة مقارنة** – ص ١٣١.

([2])– الدبس، عصام (٢٠١٠)، **القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة– دراسة مقارنة– ط١**، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص ٣٦.

([3])– الباز، على السيد (٢٠٠٦)، **السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي**، رقم الطبعة لا يوجد، الكويت: إصدارات مجلس النشر العربي، ص ١٠٩.

([4])– بوضياف، **المدخل إلى العلوم القانونية– النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في التشريع الجزائري**، ص١٥٥.

([5])– إلا أن الدكتور نعمان أحمد الخطيب ذهب إلى أنه لا يجوز للسلطة التنفيذية أن تضع القوانين المؤقتة في حالة سكوت الدستور لسببين: السبب الأول: إن اختصاص السلطة التنفيذية بصفة أساسية هو تنفيذ القوانين وليس سنها، وما التشريع إلا وظيفة استثنائية أولاها إياه النص الدستوري لظروف معينة. فهي إختصاص استثنائي منح للسلطة التنفيذية بتفويض دستوري صريح لا يجوز التوسع في تفسيره أو القياس عليه. أما السبب الثاني: أنه إذا كان حق السلطة التنفيذية في إصدار مثل هذه التشريعات الإستثنائية يرجع إلى واقعه العملي وما يتطلبه ظرف الضرورة في حالات محددة، فإن هذه السلطة غير مطلقة وإنما محددة ومقيدة بما تضعه النصوص الدستورية من شروط تضمن من خلالها عدم تعسف أو انحراف السلطة المخولة بإصدارها وهي السلطة التنفيذية. أما صمت المشرع الدستوري عن النص على مثل هذه الرخصة، فهو لا يعني اعترافا ضمنيا بذلك كما ذهب إليه بعض الفقهاء. أنظر في ذلك: الخطيب، **القوانين المؤقتة في النظام الدستوري الأردني**، ص ٢١.

ومن الدساتير من تأثرت بالمعيار الشكلي فسمتها بالأوامر التشريعية كالمشرع الدستور الجزائري[١]. الذي إعترف للسلطة التنفيذية بصلاحية إصدار هذه التشريعات منذ دستور ١٩٧٦ حيث خولت المادة (١٥٣) منه [٢] رئيس الجمهورية صلاحية التشريع عن طريق الأوامر بين دورتي المجلس. على أن تعرض هذه الأوامر على المجلس الشعبي الوطني في أول دورة له.

وما يتضح من نص المادة (١٥٣) من دستور ١٩٧٦ أنها لم تشترط توافر ظروف إستثنائية لإصدار الأوامر التشريعية. وإنما يكفي لإصدارها أن يكون البرلمان بين دورتيه. كما لم تبين مصير هذه الأوامر في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي عليها في أول دورة من دوراته. وإن كان مثل هذا الإفتراض قد لا يحدث في الواقع العملي بسبب طبيعة نظام الحكم ووحدة المنهج والخط السياسي بين رئيس الجمهورية ونواب المجلس واعتماد أسلوب الحزب الواحد مما يسقط الإحتمال لإصطدام المؤسستين[٣].

فحين لم يشر دستور ١٩٨٩ لمثل هذا النوع من التشريعات وهذه الحلول. وظل الوضع على حاله إلى غاية التعديل الدستوري الذي حدث في سنة ١٩٩٦ حيث اعترفت المادة (١/١٢٤) من هذا الدستور[٤] لرئيس الجمهورية بسلطة التشريع عن طريق الأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان. ولم تشترط كذلك توافر شرط الضرورة أو الحالة الإستثنائية لإصدار هذا النوع من التشريع.

ويبدو واضحا أن الدستور الجديد أضاف حالة جديدة من حالات سن التشريع بطريق الأوامر وهي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني. كما بين مصير الأوامر في حالة عدم المصادقة عليها من قبل البرلمان واعتبرها لاغية [٥].

([1])- لم تتفق الدول العربية على تسمية هذا النوع من التشريعات، فدساتير كل من الكويت وتونس والإمارات العربية ولبنان والمغرب سمتها (مراسيم بقوانين). وأطلق عليها تسمية قرارات في دستور إتحاد الجمهوريات العربية ومصر، وسميت أوامر في دستور السودان، وقوانين في دستور اليمن الجنوبية، وتشريعات في الدستور الدائم للجمهورية السورية، والقوانين المؤقتة في الدستور الأردني. أما فقهيا فتسمى بلوائح الضرورة. أنظر في ذلك: الخطيب، **القوانين المؤقتة في النظام الدستوري الأردني**، ص ٨-٩.

([2])- تنص المادة (١٥٣) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٧٦ على أنه: (لرئيس الجمهورية أن يشرّع فيما بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة).

([3])- بوضياف، **المدخل إلى العلوم القانونية - النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في التشريع الجزائري**، ص١٥٥.

([4])- تنص المادة (١/١٢٤-٢) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ على أنه: (لرئيس الجمهورية أن يشرّع بأوامر في حالة شغور المجلس الشّعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان. ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتّخذها على كلّ غرفة من البرلمان في أوّل دورة له لتوافق عليها).

([5])- تنص المادة (٣/١٢٤) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ على أنه: " تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان ".

وما يستنتج من نص المادة (١/١٢٤) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ أن إصدار الأوامر التشريعية يتم دون توافر الحالة الإستثنائية. وإنما يكفي لإصدار هذا النوع من التشريع توافر حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان. ولكن التساؤل الذي يثار في هذه النقطة يتمحور حول معرفة مدى سلطة الحكومة في إصدار الأوامر التشريعية في الحالة الإستثنائية ؟ إن الإجابة على هذا التساؤل يجد سنده في المادة (٤/١٢٤) من الدستور الجزائري التي خولت السلطة التنفيذية صلاحية إصدار هذا النوع من التشريع في الحالات الإستثنائية موضوع المادة (٩٣) من الدستور الجزائري[١].

ويتضح من المادة (٩٣) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ أنه يجوز لرئيس الجمهورية أن يصدر الأوامر التشريعية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها. ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري، والإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

وتقدير الحالة الإستثنائية الملجئة لإصدار الأوامر التشريعية عملا بنص المادة (٤/١٢٤) من الدستور، مرده إلى السلطة التنفيذية تقررها بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري والإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء[٢].

وتأسيسا على ما تقدم، يجوز لرئيس الجمهورية أن يصدر الأوامر التشريعية إستناداً إلى المادة (١٢٤) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان أو في الحالة الإستثنائية موضوع المادة (٩٣) من الدستور[٣]، أو استنادا إلى المادة (٨/١٢٠) في حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في المدّة التي حدّدها

([1])– تنص المادة (٤/١٢٤) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ على أنه: (يمكن رئيس الجمهورية أن يشرّع بأوامر في الحالة الإستثنائية المذكورة في المادة ٩٣ من الدّستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء). وتنص المادة (١/٩٣) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ على أنه: (يقرّر رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية إذا كانت البلاد مهدّدة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسّساتها الدّستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها).

([2])– أنظر في ذلك المادة (٢/٩٣) من دستور ١٩٩٦.

([3])– تنص المادة (٣/٩٣) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ على أنه: (تخوّل الحالة الإستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمّة والمؤسسات الدّستورية في الجمهورية).

الدَّستور وهي ٧٥ يوما. أو استنادا إلى المادة (٥٨) من دستور ١٩٦٣ في حالة التفويض التشريعي [١].

وعلى اعتبار أن الأمر عمل تشريعي فإن الأغلبية المشروطة للموافقة عليه من طرف البرلمان تختلف باختلاف المجال التشريعي الذي تدخل فيه رئيس الجمهورية، فإذا كان موضوع الأمر من ضمن المجالات المنصوص عليها في المادة (١٢٢) فيتم التصويت عليه بالأغلبية البسيطة بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني وأغلبية (٣/٤) أعضاء مجلس الأمة. أما إذا كان موضوع الأمر يدخل في إطار أحكام المادة (١٢٣) من التعديل الدستوري، فتشترط الأغلبية المطلقة في المجلس الشعبي الوطني، وأغلبية ثلاثة أرباع (٣/٤) أعضاء مجلس الأمة[٢].

وخلافا للأوامر الصادرة بين دورتي المجلس لا تخضع الأوامر الصادرة في المرحلة التالية لإقرار الحالة الإستثنائية لرقابة البرلمان وهو ما انتهى إليه المجلس الدستوري الجزائري بموجب الرأي رقم ٠٨-٩٩ المؤرخ في ٩٩/٢/٢١ (الجريدة الرسمية رقم ١٥) فرئيس الجمهورية عندما يشرع بموجب أوامر في الحالات الإستثنائية يستمد سلطته التشريعية من الدستور وتحديدا من المادة (٣/٩٣) والمادة (١٢٤ /٤). ثم إن المادة (١٢٤) عندما اعترفت للبرلمان بحق ممارسة الرقابة على الأوامر التي يصدرها الرئيس إنما قصدت بصريح العبارة الأوامر الصادرة بين دورتي البرلمان والأوامر الصادرة في حالة الشغور وليس الأوامر المتخذة في الحالة الإستثنائية[٣].

ولم ينص المشرع الدستوري الجزائري صراحة على إختصاص المجلس الدستوري بالرقابة على دستورية هذا النوع من التشريعات. ولكن بالرجوع إلى المادة (٢/١٢٤) نجدها توحي بإمكانية خضوعها للرقابة الدستورية، وذلك بعد أن يوافق عليها البرلمان في أول دورة بعد إصدارها من طرف رئيس الجمهورية، وفي هذه الحالة وبعد موافقة البرلمان عليها تصبح قانونا تخضع للرقابة الدستورية. وهذا ما استقر عليه اجتهاد المجلس الدستوري الجزائري.

([1]) – تنص المادة (٥٨) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٦٣ على أنه: (يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني التفويض له لمدة محدودة حق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء أو تعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر).

([2])– خرباشي، **العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان**، ص ٥٦-٥٧.

([3])– بوضياف، **المدخل إلى العلوم القانونية – النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في التشريع الجزائري**– ص١٥٧.

أمثلة تطبيقية عن الأوامر:

– الأمر ٠٥-٠١ المؤرخ في ٢٠٠٥/٢/٢٧ المعدل والمتمم للأمر ٧٠-٨٦ المؤرخ في ١٩٧٠/١٢/١٥ المتضمن قانون الجنسية.

– الأمر ٠٥-٠٢ المؤرخ في ٢٠٠٥/٢/٢٧ المعدل والمتمم للقانون ٨٤-١١ المؤرخ في ١٩٨٤/٦/٩ المتضمن قانون الأسرة.

– الأمر ٠٦-٠٣ المؤرخ في ٢٠٠٦/٧/١٥ المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

أما فيما يخص الدستور الأردني الحالي فقد نص كذلك على إصدار هذه التشريعات في المادة (٩٤) منه في الأمور التي تستوجب إتخاد تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة بشروط وقيود معينة[١].

وقد انفرد الدستور الأردني بتسمية هذه التشريعات بالقوانين المؤقتة، متأثرا في ذلك بالمعيار الموضوعي، والتي تم انتقاذها بشدة لأن سن القوانين هو من صميم اختصاص السلطة

([1])- تنص المادة (٤١) من القانون الأساسي لإمارة شرق الأردن على أنه: (إذا قضت الضرورة حينما يكون المجلس التشريعي غير منعقد أن تتخذ تدابير مستعجلة للمحافظة على الأمن العام والنظام أو لدرء خطر عام أو لإنفاق مبالغ مستعجلة غير مصدق عليها في الميزانية أو في قانون خاص أو لتأمين إنجاز التزامات الأمير العهدية فيجوز لسموه في المجلس أن يجيز قوانين مؤقتة تعين الوسائل الضرورية الواجب اتخاذها ويكون لهذه القوانين المؤقتة، التي يجب أن لا تخالف أحكام هذا القانون الأساسي قوة القانون ويجب أن ترفع للمجلس التشريعي في بدء دورته جميع القوانين المؤقتة عدا ما أجيز منها لتأمين إلتزامات سمو الأمير العهدية. وإذا لم يقبل المجلس في دورتين عاديتين متعاقبتين أي قانون مؤقت عرض على الوجه المذكور، فالحكومة تعلن بطلان نفاذه، ومن تاريخ ذلك الإعلان يبطل مفعول القانون المؤقت). وتنص المادة (٥٣) من الدستور الأردني لسنة ١٩٤٦ على مايلي: (عندما يكون المجلس غير منعقد يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع القوانين المؤقتة اللازمة في أي موضوع ويكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف أحكام الدستور قوة القانون، على أن تعرض على المجلس في بدء دورته التالية، أما القوانين المؤقتة التي أجيزت لتأمين التزامات جلالته العهدية فيجب أن لا تعرض بالصورة المذكورة، إذا لم يقر المجلس في دورته المذكورة القانون المؤقت الذي عرض عليه بالصورة الأنف ذكرها، فيعرض القانون نفسه مرة ثانية في بدء الدورة التي تلي تلك، ما لم يقر مجلس الوزراء بموافقة الملك سحبه، وفي حالة سحب القانون المؤقت بالصورة المذكورة أو عدم إقرار المجلس إياه مرة ثانية في دورته التالية، يعلن مجلس الوزراء بموافقة الملك بطلان نفاذه فورا ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول ما كان له من قوة القانون. إذا اقترح المجلس في أية دورة إجراء تعديلات في قانون مؤقت ووافق مجلس الوزراء بتصديق من الملك على هذه التعديلات يكون لهذا القانون المؤقت بالصورة التي عدل فيها قوة القانون. إذا رفض المجلس إجازة أي قانون وضع أمامه لتأمين إنجاز التزامات الملك العهدية فلمجلس الوزراء بتصديق من الملك أن يضع التشريع اللازم بصورة قانون مؤقت ولا يعرض هذا القانون المؤقت على المجلس. أما القوانين المؤقتة التي أجيزت لضرورة صرف نفقات مستعجلة فتعرض على المجلس كسائر القوانين المؤقتة وعندئذ يعتبر ما تم إنفاقه مقبولا مع إمكان إعادة النظر فيما لم يتم إنفاقه شرط أن لا يتعارض ذلك مع العقود والحقوق المكتسبة). وتنص المادة (٩٤) من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ قبل التعديل على أنه:(عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة لمواجهة الطوارئ الآتي بيانها:

أ- الكوارث العامة. ب- حالة الحرب والطوارئ. ج- الحاجة إلى نفقات مستعجلة لا تتحمل التأخير. ويكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف أحكام الدستور قوة القانون على أن تعرض على المجلس في أول اجتماع يعقده، فإذا لم يقرها وجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلان نفاذها فورا. ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول ما كان لها من قوة القانون على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة). أما المادة (٩٤) بعد التعديل الدستوري الذي حدث في عام ١٩٥٨ فتنص على أنه: (عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحلا، يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة في الأمور التي تستوجب اتخاد تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتاجيل. ويكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب ألا تخالف أحكام هذا الدستور قوة القانون، على أن تعرض على المجلس في أول إجتماع يعقده، وللمجلس أن يقر هذه القوانين أو يعدلها. أما إذا رفضها فيجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلانها فورا، ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول مفعولها، على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة. يسري مفعول القوانين المؤقتة بالصورة التي يسري فيها مفعول القوانين بمقتضى حكم الفقرة الثانية من المادة (٩٣) من هذا الدستور).

التشريعية أما ما تصدره السلطة التنفيذية من قواعد عامة مجردة فيطلق عليه الأنظمة أو اللوائح[١].

ونحن بدورنا نرى أن هذه التسمية غير صحيحة من الناحية القانونية لأن إصطلاح القانون لا يطلق في البلاد الديمقراطية إلا على النصوص التي تصدرها السلطة التشريعية أما ما تصدره السلطة التنفيذية فلا تسمى قانونا مهما كانت قوة هذه القوانين حتى ولو ألغت قانونا قائما لذلك كان من الأولى أن تسمى هذه التشريعات بالأوامر أو القرارات أو الأنظمة التشريعية أسوة ببعض الأنظمة التي أخذت بهذا النوع.

أما بالنسبة للتكييف القانوني لهذه التشريعات، فقد استقر الفقه والقضاء في مصر وفرنسا على أن الأوامر التشريعية وإن كانت لها قوة القانون، إلا أنها قرارات إدارية، وتبقى كذلك إلى أن يصادق عليها البرلمان، وبالتالي يجوز إلغاءها أمام القضاء الإداري إذا ما كانت غير مشروعة قبل التصديق عليها وأما بعد التصديق عليها تتحول إلى قوانين لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء [٢].

فحين لم يساير القضاء الأردني ما استقر عليه الفقه والقضاء الإداري في مصر وفرنسا، بل ذهب بخلاف ذلك معتبرا أن القوانين المؤقتة ليست من قبيل القرارات الإدارية حتى يجوز الطعن فيها وإنما هي قوانين لها صفة العمومية والتجريد أخذا بالمعيار الموضوعي[٣]، وهذا ما ذهبت إليه محكمة العدل العليا في العديد من أحكامها بقولها "... وبما أنه في الأوقات التي يكون فيها مجلس الأمة غير منعقد أو منحلا يختفي مبدأ الفصل بين السلطات مؤقتا، وتجمع السلطة التنفيذية إلى جانب مهام الإدارة وظيفة التشريع، أي أن السلطة التنفيذية هي سلطة مشرعة. ولذلك فإن القوانين المؤقتة الصادرة عنها بهذه الصفة لا تعتبر قرارات إدارية، بل عملا تشريعيا، ولا تختص محكمة العدل العليا بإلغائها بدعوى مباشرة " [٤].

وفي حكم آخر قررت نفس المعنى بقولها (نحن نرى أن هذا الإدعاء لا يستند إلى أساس من القانون ذلك لأن المادة (٩٤) من الدستور الأردني أجازت لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن

---

(1)- الطهراوي، هاني علي (١٩٩٨)، **القانون الإداري- الكتاب الأول- ماهية القانون الإداري- التنظيم الإداري- النشاط الإداري-** (ط١)، عمان: مطابع الأرز، ص ٧٦. والعواملة، صالح منصور (١٩٩٥)، **الوسيط في النظم السياسية، المجلد الرابع، النظام الأساسي "الدستور" الأردني القائم منذ عام ١٩٥٢ ومعالم النظم السياسية التي أفضت إليه منذ أواخر العهد العثماني، الكتاب الثاني، النظام الأساسي "الدستور" الأردني القائم منذ عام ١٩٥٢ وما طرأ عليه من تعديلات إلى يومنا هذا – دراسة تحليلية-** رقم الطبعة لا يوجد، عمان: المركز العربي للخدمات الطلابية، ص ٢١٩- ٢٢٠.

(2)- الخطيب، **القوانين المؤقتة في النظام الدستوري الأردني- دراسة مقارنة** – ص ٩.

(3)- أبو العثم، **القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق**، ص ٧١.

(4)- عدل عليا رقم ٧٧/٣٠، ١٩٧٧، **مركز عدالة.**

يضع قوانين مؤقتة عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحل، وذلك في الأمور التي تستوجب اتخاد تدابير ضرورية وتستدعي صرف نفقات مستعجلة، وبما أنه في الأوقات التي يكون فيها مجلس الأمة غير منعقد أو منحلا يختفي مبدأ الفصل بين السلطات مؤقتا، وتجمع السلطة التنفيذية إلى جانب مهمات الإدارة مهمات التشريع، أي أن السلطة التنفيذية هي سلطة مشرعة، فإن القوانين الصادرة عنها بهذه الصفة لا تعتبر قرارات إدارية بل عملا تشريعيا، لا تختص محكمة العدل العليا بإلغائها بدعوى مباشرة، ولهذا تقرر رد الدعوى لعدم الإختصاص)[١].

وما يلاحظ أن محكمة العدل العليا قد ذهبت إلى تكييف القوانين المؤقتة بأنها أعمال تشريعية، ومن ثم أنكرت حقها في نظر الطعون الموجهة إلى هذه القوانين بصفة مباشرة. وهي بذلك تخرج على المعيار الشكلي الذي اضطردت عليه أحكامها في تعريف القرار الإداري ومن أحكامها في ذلك ما قررته في السنة الثانية من انشائها " إن الشرط الأساسي لإعتبار القرار قرارا إداريا ان يصدر عن سلطة إدارية لا عن سلطة قضائية أو تشريعية " [٢].

وهناك من ذهب أن القوانين المؤقتة لا تعتبر أعمالا تشريعية، بل هي قرارات إدارية تطبيقا للمعيار الشكلي الذي اضطردت أحكامها واستقر قضاؤها على الأخذ به في تعريف القرار الإداري، من ثم كان ينبغي أن تقرر المحكمة اختصاصها بنظر الطعن بالإلغاء بطريق مباشر في القوانين المؤقتة، كما هو الشأن بالنسبة لأي قرار إداري[٣].

إلا أن القيمة القانونية للقوانين المؤقتة تستخلص من نص المادة (٩٤) من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ والمعدلة بموجب التعديل الدستوري لسنة ١٩٥٨ [٤]، وعليه فالقوانين المؤقتة تتمتع بذات القيمة القانونية التي تتمتع بها القوانين العادية، فتستطيع إلغاء أو تعديل أي قانون من القوانين العادية وذلك لأن القاعدة القانونية تعدل أو تلغى بقاعدة قانونية معادلة لها في القيمة القانونية أو بقاعدة أعلى منها، والحكمة التي منحت من أجلها هذه القوانين المؤقتة قوة القانون العادي تتمثل في أن ظروفا استثنائية طرأت تهدد أمن البلاد تحتاج إلى علاج سريع بينما البرلمان غير قائم لعدم انعقاده أو حله، فمن البديهي أن تقوم الحكومة بتلافي هذه الطوارئ من

---

(1)- عدل عليا ٦٣/٤١، **مجلة نقابة المحامين الأردنيين**، ١٩٦٣، ص ٢٧٢.
(2)- الخطيب، **القوانين المؤقتة في النظام الدستوري الأردني- دراسة مقارنة** – ص ١٠.
(3)- حافظ، محمود (١٩٨٧)، **القضاء الإداري في الأردن**، ط١، عمان: منشورات الجامعة الأردنية، ص ١٥٣.
(4)- التعديل الدستوري لسنة ١٩٥٨ منشور على صفحة ٥١٨ من الجريدة الرسمية عدد ١٣٨٠ صادر بتاريخ ١٩٥٨/٥/٤.

خلال اصدارها لقوانين مؤقتة ولكن لا يجوز لهذه القوانين مخالفة الدستور، وهذا الأمر نصت عليه صراحة المادة (٩٤) من الدستور [١].

وقد نصت المادة (٩) من قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ على إختصاص محكمة العدل العليا بالنظر في الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب إلغاء أي قرار أو إجراء بموجب أي قانون يخالف الدستور أو أي نظام يخالف الدستور أو القانون، والطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب وقف العمل بأحكلم أي قانون مؤقت مخالف للدستور، أو نظام مخالف للقانون أو الدستور[٢].

واستناد إلى هذا النص أصبحت محكمة العدل العليا تختص بالرقابة على دستورية القوانين المؤقتة، ولكن صلاحيتها هذه تقتصر فقط على وقف العمل بها ولا تتعداها إلى إلغاءها.

ونخلص مما سبق أن المشرع الدستوري في كل من الجزائر والأردن قد خول السلطة التنفيذية صلاحية إصدار الأوامر التشريعية (القوانين المؤقتة)، وأخضعها للرقابة الدستورية من خلال المجلس الدستوري الجزائري، ورقابة الوقف من خلال محكمة العدل العليا الأردنية. وإن كان الدستور الجزائر الملغى قد إنفرد بصلاحية إصدار الأوامر التفويضية.

ثانيا – الأوامر التفويضية:

تعرّف الأوامر التفويضية بأنها " أوامر لها قوة القانون، تصدرها السلطة التنفيذية بناء على تفويض سابق من البرلمان، ويكون هذا التفويض محدّد عادة بموضوع أو بموضوعات معينة ولمدة محددة. وبشرط أن تعرض الأوامر التفويضية على البرلمان فيما بعد للنظر في أمرها[٣].

وعلى ذلك تصدر السلطة التنفيذية هذه الأوامر والبرلمان قائم ومنعقد، ويمارس إختصاصه التشريعي. ومن هنا كانت خطورة هذه الأوامر فهي مظهر لمشاركة السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية في مباشرة الوظيفة التشريعية أو بعبارة أدق هي مظهر لحلول الأولى محل الثانية في مشاركة تلك الوظيفة، في الوقت الذي تكون فيه السلطة الأصلية موجودة وقائمة بعملها[٤].

ولما كان هذا التفويض يعد في حقيقة الأمر تنازلا من السلطة التشريعية عن اختصاصها الأصيل للسلطة التنفيذية، فقد تعرض أساس هذه الأوامر للإنتقاد من الناحية النظرية على أساس

---

(1)– العوامله، بسمة يوسف (٢٠٠٨)، **دور السلطة التنفيذية في التشريع من خلال القوانين المؤقتة – دراسة تحليلية وتطبيقة على الدستور الأردني**– رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة الإسراء، المملكة الأردنية الهاشمية، ص ٤١.

(2)– المادة (٩/أ/٦ –٧) من قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢.

(3)– الباز، **السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي**، ص ١١٨.

(4)– حافظ، محمود (بدون سنة)، **القرار الإداري– دراسة مقارنة– الجزء الأول، معيار تمييز القـرار الإداري وأنواع القرارات الإدارية**، رقم الطبعة لا يوجد، القاهرة: دار النهضة العربية، ص ٢٧٨.

أن السلطة التشريعية لا تملك التنازل عن اختصاصها. كما ثار جدل ونقاش حول طبيعتها ودستوريتها، وكانت مثارا للخلاف الشديد بين الفقهاء[١].

إلا أن إصدار الأوامر التفويضية في القانون العام الحديث له ما يبرره، فقد تحتاج بعض التشريعات إلى شيء من الدقة في صياغتها أو السرعة في انجازها أو السرية في سنها، مما لا يتوافر للسلطة التشريعية، كما هي الحال بالنسبة إلى التشريعات الخاصة بفرض رسوم أو ضرائب، حيث تقضي المصلحة الوطنية بكتمان مضمونها قبل إعلانها لمنع التهرب منها. ففي هذه الحالة تحل السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية بناء على تفويض منها في سن هذه التشريعات[٢].

وقد نص أول دستور للجمهورية الجزائرية الصادر سنة ١٩٦٣ على التفويض التشريعي، من خلال المادة (٥٨)[٣]، والتي بموجبها يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني، التفويض له على أن يشرع بأوامر تشريعية في مسائل محددة بالذات خلال مدة زمنية[٤]. وجدير بالإشارة أن النص الدستوري لم يقيد رئيس الجمهورية بموضوع معين، بل فتح أمامه السبيل ليحل محل السلطة التشريعية في إصدار الأمر بعد توجيه الطلب دونما ضبط أو تحديد أو تقييد من حيث الموضوع بأن يقصر التشريع بأوامر على مجالات دون أخرى مثلا[٥].

أما عن التكييف القانوني لهذه التشريعات فقد كانت المادة (٥٨) من دستور ١٩٦٣ صريحة بإضفاء الصبغة التشريعية على هذه الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية بموجب التفويض بعباراتها التالية (... ذات صبغة تشريعية...). ولذلك لا يجوز تعديلها أو إلغاءها إلا بقانون أو بتفويض لا حق.

فحين لم ينص الدستور الجزائري الحالي، ولا دستور الجمهورية الثاني لسنة ١٩٧٦ ولا الثالث لسنة ١٩٨٩ على التفويض التشريعي. ونرى أن السبب في عدم نص الدساتير الجزائرية المتعاقبة التي تلت الدستور الأول على التفويض التشريعي هو أن الحالات التي تبرر التفويض

---

(1)- الزعبي، **القرار الإداري بين النظرية والتطبيق- دراسة مقارن**- ص ١٣٦.
(2)- جعفور، **مدخل إلى العلوم القانونية- الوجيز في نظرية القانون**- ص ١٤٧.
(3)- أنظر في ذلك المادة (٥٨) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٥٨.
(4)- ومن خلال المطالعة (للجريدة الرسمية لمدولات المجلس الوطني الجزائري)، تبدى أمر مفاده، أن رئيس الجمهورية لم يلجأ على الإطلاق إلى طلب التفويض، وفي المقابل، مكن البرلمان الفرنسي الحكومة مرات عدة من التشريع بواسطة الأوامر التفويضية، وحسبنا دليلا على ذلك، خول للحكومة السلطة المطلقة لكي تتخذ ما تراه من الاجراءات اللازمة لقمع الثورة التحريرية الجزائرية (Voir la loi du 08/02/60 à propos de l'Algérie). أنظر في ذلك: بوقفة، **القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية- أساليب ممارسة السّلطة في النّظام السياسي الجزائري – دراسة مقارنة**- ص ١٨٣.
(5)- بوضياف، **المدخل إلى العلوم القانوني- النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في التشريع الجزائري**-ص ١٥٨.

التشريعي تم تغطيتها بوسائل متعددة إذ منحت السلطة التنفيذية اختصاصات استثنائية بموجب المواد (١٢٤) الخاصة بإصدار الأوامر التشريعية في غيبة البرلمان (مابين أدوار انعقاد المجلس الشعبي الوطني، وفترة شغوره)، والمادة (٩٣) الخاصة بالحالة الإستثنائية.

وتعتبر الأوامر التفويضية المنصوص عليها في المادة (٥٨) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٦٣ من التشريعات التي تمتد إليها اختصاص المجلس الدستوري، كونها تتمّع بالطبيعة التشريعية بمجرّد صدورها من قبل رئيس الجمهورية، والمشرّع الدستوري أعطى للمجلس الدستوري حق الفصل في مدى اتفاق ومطابقة القوانين والأوامر التشريعية لأحكام الدستور من خلال نص المادة (٦٤) من الدستور الجزائري لسنة١٩٦٣[١]. وعليه يخضع قانون التفويض لرقابة المجلس الدستوري، فيجب أن يكون وفق ماحدّده الدّستور، فيصدر لمدّة محدّدة وفي مواضيع معيّنة. غير أن سكوت دستور ١٩٦٣ عن تحديد نطاق اللائحة والقانون قد يصعّب دور المجلس الدستوري في تحديد المسائل التي يجوز فيها التفويض والتي تدخل في مجال القانون[٢].

فحين لم تنص الدساتير الفرنسية السابقة على دستور ١٩٥٨ على التفويض التشريعي، أما الدستور الحالي الصادر سنة ١٩٥٨ فقد نص على جواز التفويض وإصدار الأوامر التفويضية في المادة (٣٨)[٣]، والتي بموجبها يجوز للحكومة من أجل تنفيذ برنامجها أن تطلب من البرلمان بأن يأذن لها لمدة محددة بإصدار أوامر بإجراءات تدخل عادة في نطاق القانون، وبالمقابل نصت المادة (٤١) من ذات الدستور[٤] على منع البرلمان طوال مدة التفويض من التشريع في المسائل محل التفويض، وتحريم تعديل الأوامر التفويضية الصادرة في هذا الشأن حتى نهاية مدة التفويض[٥].

أما عن التكييف القانوني للأوامر التفويضية في فرنسا فيرى غالبية الفقه أن الأوامر التفويضية تمر بمرحلتين، تكون في الأولى أعمالا إدارية رغم قوتها التشريعية، تبدأ من لحظة

([1])- تنص المادة ٦٤ من الدستور الجزائري لسنة ١٩٦٣ على أنه: (يفصل المجلس الدستوري في دستورية القوانين والأوامر التشريعية بطلب من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الوطني).

([2]) – بوطلبية، نادية (٢٠٠٩)، **التنظيم الدستوري للتفويض التشريعي – دراسة مقارنة**– رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة آل البيت، المفرق، المملكة الأردنية الهاشمية، ص ٦٨.

([3])- Art (38) de la constitution français : (Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse).

([4])- Art (41/1) de la constitution français : (S'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement ou le président de l'assemblée saisie peut opposer l'irrecevabilité).

([5])– الدبس، **القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة – دراسة مقارنة**– ص ٣٩.

إصدارها لحين عرضها على البرلمان وهي تخضع لرقابة القضاء. وبعدها تنتقل إلى المرحلة الثانية من لحظة تصديق البرلمان لتتحول إلى قوانين لا يمكن إلغاءها أو تعديلها إلا بقانون، ولا تسري عليها سوى رقابة الدستورية. ولقد أيد مجلس الدولة الفرنسي هذا الإتجاه في فتواه الصادر بتاريخ ١٩٥٣/٢/٦[١].

فيخضع مشروع قانون التفويض باعتباره من النصوص ذات الشكل التشريعي لرقابة المجلس الدستوري الفرنسي قبل إصداره برقابة سابقة (وقائية) حتى تتمكن بعدها الحكومة من إصدار أوامر تفويضية[٢] أو بعد إصداره برقابة لاحقة من أجل التأكد من مدى موافقته لأحكام الدستور[٣].

أما الدستور الأردني فلا يوجد به نص بشأن التفويض التشريعي، ولذلك فان مثل هذا التفويض إذا صدر يكون غير دستوري لعدم وجود سند دستوري له. وهناك من يرى[٤] أنه لا توجد حاجة ماسة إلى إصدار أنظمة تفويضية في الأردن، لأن حالات الضرورة والظروف الإستثنائية التي تبرر التفويض التشريعي تم تغطيتها بوسائل متعددة إذ منحت السلطة التنفيذية اختصاصات استثنائية لمواجهة تلك الظروف في المواد (٩٤) الخاصة بالقوانين المؤقتة، والمادة (١٢٤) الخاصة بحالة الطوارئ، والمادة (١٢٥) الخاصة بالأحكام العرفية[٥].

إلا أن التفويض التشريعي أصبح ظاهرة عامة في غالبية الدساتير الحديثة، على الرغم من أنه يخالف إلى حد ما مبدأ الفصل بين السلطات، ولكن هذه المخالفة تبدو أحيانا لا زمة للمحافظة على الديمقراطية، من أجل الخروج من بعض الصعوبات التي تعترض حياة الدول[٦].

ونخلص مما سبق أن جميع الأنظمة سواء التنفيذية أو المستقلة وأوامر الدفاع أو تعليمات الإدارة العرفية وكذلك الأوامر التفويضية قد تصدر بحضور مجلس الأمة، وقد تصدر في غيابه، إلا أن الأوامر التشريعية (القوانين المؤقتة) لا تصدر إلا في غيبة مجلس الأمة سواء في الإجازة بين الدورات العادية أو في حالة حله.

---

(1)- بوطلبية، **التنظيم الدستوري للتفويض التشريعي – دراسة مقارنة** – ص ١٩.
(2)- وهذا ما أكده قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم ٢٠٨ الصادر في ٢ تموز عام ١٩٨٦، بخصوص الطعن المقدم ضد القانون الخاص بإنتخاب النواب، والذي يأذن للحكومة بتحديد الدوائر الإنتخابية، حين قرر عدم مخالفة القانون المعروض أمامه لأحكام الدستور. Les decision du conseil constitutionel francais. www. Conseil – constitutionnel.fr.
(3)- فيصبح من حق مجلس الدولة ومحكمة النقض إحالة أي نص قانوني يثبت أثناء دعوى معروضة على المحكمة أنه يمس الحقوق والحريات التي يكفلها الدستور.
(4)- حافظ، **القضاء الإداري في الأردن**، ص ١٥.
(5)- كنعان، نواف (٢٠١٠)، **القضاء الإداري**، ط٣، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص ١٩. والحياري، **القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني**، ص ٦٨٤. والشوبكي، **القضاء الإداري**، – **دراسة مقارنة**– ص ٢٤.
(6)- علي، **القانون الدستوري**، ص ٣٠٦-٣٠٧.

المطلب الثاني – ضوابط وضع الإختصاص التشريعي الإستثنائي للحكومة:

لا تكاد تقوم الحاجة في الظروف العادية لغير الأنظمة التنفيذية والأنظمة المستقلة، فالبرلمان يقوم بمهمة التشريع ووضع القواعد العامة، والسلطة التنفيذية تكمل القانون وتواجه مستلزمات الإدارة عن طريق الأنظمة المستقلة. غير أنه قد تجد ظروف لا يمكن مواجهتها بالنظام السابق. وقد زودت الإدارة لمواجهتها بسلطات استثنائية تتمثل في نوعين من الأوامر هما الأوامر التشريعية والأوامر التفويضية.

ويمتاز هذان النوعان من الأوامر بأن حق الإدارة في الإلتجاء إليهما مقيد بشروط مفصلة ترد في صلب الدستور عادة، وبالتالي لا تتمتع الإدارة في الإلتجاء إليهما باختصاص تقديري كما هو الشأن بالنسبة للأنظمة التنفيذية والأنظمة المستقلة، بل إن اختصاصها في هذا الصدد مقيد إلى حد كبير.

ولكن يقابل هذا التقييد في اختصاص الإدارة في هذا الصدد قوة كبيرة لهذا النوع من الأوامر، فهذان النوعان من الأوامر لها قوة القانون الصادر عن البرلمان وبالتالي تستطيع هذه الأوامر أن تعدل وأن تلغي تشريعا برلمانيا[١].

و سنحاول مناقشة ضوابط وضع الأوامر التشريعية – القوانين المؤقتة– (الفرع الأول)، على أن نتناول ضوابط وضع الأوامر التفويضية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: ضوابط وضع الأوامر التشريعية (القوانين المؤقتة).

توقع كل من المشرع الدستوري الجزائري والأردني حالة غياب صاحب الإختصاص الأصيل في التشريع، ولذا منح السلطة التنفيذية صلاحية مزاولة الوظيفة التشريعية بصفة استثنائية، لكنّه قيّد مزاولتها بعدة شروط [٢].

أولا: الشرط الزمني.

حدّد المشرع الدستوري الجزائري الفترة الزمنية التي يجوز فيها لرئيس الجمهورية وضع الأوامر التشريعية، وتتمثل هذه الفترة حسب المادة (١٢٤) من الدستور في حالتين هما حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان. ونرى أن إصطلاح شغور المجلس الشعبي الوطني يتسع ليشمل كل حالة يكون فيها البرلمان غير موجود وغير منعقد لأي سبب من الأسباب. كما حدّد المشرع الدستوري الأردني هو الآخر الفترة الزمنية التي يجوز فيها

([1])– الطماوي، سليمان (بدون سنة)، **مبادئ القانون الدستوري– دراسة مقارنة**، ط١، القاهرة: دار الفكر العربي، ص ٤٥٨.

([2])– شطناوي، علي خطار (١٩٩٧)، عدم كفاية الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن، **مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون**، ٢٤ (١)، ١٠٤.

للسلطة التنفيذية وضع القوانين المؤقتة خلالها والتي تتمثل حسب المادة (٩٤) من الدستور في حالة عدم الإنعقاد والحل[١].

وبناء على ذلك، فإن الحالات التي يعد فيها المجلس غير منعقد والتي يتاح للسلطة التنفيذية بموجبها إصدار الأوامر التشريعية أربعة هي:

الحالة الأولى: عدم إنعقاد البرلمان:

يحق للسلطة التنفيذية ممثلة في مجلس الوزراء بموافقة الملك – رئيس الجمهورية – أن تضع القوانين المؤقتة (الأوامر الرئاسية) عندما يكون البرلمان غير منعقد، ولهذا الإصطلاح مدلولان مختلفان أحدهما ضيق يقصد به عدم الإنعقاد في الفترة الواقعة بين أدوار الإنعقاد العادية والإستثنائية والآخر واسع يشمل الفترة الواقعة بين الفصلين التشريعيين وفترة إرجاء مجلس الأمة[٢].

١- الفترة الواقعة بين أدوار الإنعقاد:

يقصد بها العطل البرلمانية للمجلس والتي تشمل الفترة الزمنية التي تفصل بين أدوار الإنعقاد سواء أكانت أدوار الإنعقاد العادية أم غير العادية [٣].

فيعقد البرلمان الأردني دورة عادية واحدة فقط في غضون كل سنة من مدته [٤]، ويدعو الملك مجلس الأمة إلى الإجتماع في دورته العادية في اليوم الأول من شهر تشرين الأول من كل سنة وإذا كان اليوم المذكور عطلة رسمية ففي اليوم الذي يليه إذا لم يكن عطلة رسمية. وإذا لم يدع مجلس الأمة إلى الإجتماع بالصورة السابقة فيجتمع من تلقاء نفسه كما لو كان قد دعي بموجبها. وتبدأ الدورة العادية لمجلس الأمة في التاريخ الذي يدعى فيه إلى الإجتماع في الحالتين السابقتين، وتمتد هذه الدورة العادية أربعة أشهر، إلا إذا حلّ الملك مجلس النواب قبل انقضاء تلك المدة، ويجوز للملك أن يمدد الدورة العادية مدة أخرى لا تزيد على ثلاثة أشهر لإنجاز ما قد يكون هنالك من أعمال، وعند انتهاء الأشهر الأربعة أو أي تمديد لها يفض الملك الدورة المذكورة [٥].

([1])– وقد كان كل من القانون الأساسي لشرق الأردن والدستور الأردني لسنة ١٩٤٦ وحتى دستور سنة ١٩٥٨ ينص فقط على فترة عدم الإنعقاد، واستمر الوضع على حالة إلى غاية التعديل الدستوري الذي حدث في ١٩٥٨ عندما أضيف فترة الحل.

([2])– شطناوي، **عدم كفاية الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن**، ص ١٠٤.

([3])– الطماوي، سليمان (١٩٧٧)، **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، رقم الطبعة لا يوجد، القاهرة: دار الفكر العربي، ص ٥١٦.

([4])– أنظر في ذلك المادة (٧٧) من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢.

([5])– حسب المادة (٧٨/١-٢-٣) من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢.

وللملك أن يدعو مجلس الأمة عند الضرورة إلى الإجتماع في دورات استثنائية ولمدة غير محددة لكل دورة لإقرار أمور معينة تبين في الإرادة الملكية عند صدور الدعوة وتفض الدورة الإستثنائية بإرادة ملكية، ويدعو الملك مجلس الأمة للإجتماع في دورة استثنائية أيضا متى طلبت ذلك الأغلبية المطلقة لمجلس النواب بعريضة موقعة منها تبين فيها الأمور التي يراد البحث فيها[١] وتُعد دعوة البرلمان للإجتماع في هذه الحالة الأخيرة وجوبية [٢].

أما فيما يتعلق بالبرلمان الجزائري فيعقد دورتين عاديتين كلّ سنة، الأولى تسمى بدورة الخريف وتفتح في بداية شهر سبتمبر، أما الثانية في أوائل شهر مارس وتعرف بدورة الربيع ومدة كل دورة أربعة أشهر على الأقل [٣] ولا دخل لرئيس الجمهورية في فتح أواختتام الدورة العادية لأن أمر ذلك يرتد بالأساس إلى مكتبي المجلسين بالتشاور مع الحكومة [٤].

وإزاء ذلك كان من المفروض أن يختتم الدور العادي بمجرد انتهاء الوقت المقرر له لكن على ما يظهر أن المادة (١/١١٨) من الدستور الجزائري والتي أخذت بعبارة " ومدة كل دورة أربعة أشهر على الأقل " أنها أجازت تمديد الدورة العادية [٥] وفي هذا السياق، يمكن أن يتجاوز الإنعقاد العادي مدة أربع أشهر.

([1])- حسب المادة (١/٨٢) من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢.

([2])- شطناوي، **عدم كفاية الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن**، ص ١٠٥.

([3])- خولت المادة (٣٥) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٦٣ أمر إنعقاد الدورة العادية إلى نظام المجلس الشعبي الوطني فجاءت المادة (٥٩) من هذا النظام كالآتي: (يعقد المجلس الوطني أربع دورات في السنة، تستغرق كل واحدة منها ثمانية أسابيع (٥٦) يوما وهي دورة الخريف والشتاء والربيع والصيف. وفي دستور ١٩٧٦ نصت المادة (١٤٦) على أنه: (يجتمع المجلس الشعبي الوطني في دورتين عاديتين كل سنة، مدة كل دورة ثلاثة أشهر على الأكثر) وبالنتيجة نصت المادة (٩٥) من نظام المجلس الشعبي الوطني على أنه: (يعقد المجلس الشعبي الوطني دورتين في السنة، تدوم كل واحدة منها ثلاثة أشهر على الأكثر، وتسمى هاتين الدورتين، دورة الربيع وتبتدئ في أبريل ودورة الخريف تبتدئ في أكتوبر). أما التعديل الدستوري لسنة ١٩٨٨ و١٩٨٩ فأبقى على ذات الوضع، بيد أن دستور ١٩٩٦ أورد تغييرا حيث تنص المادة (١/١١٨) على أنه: (يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة، ومدة كل دورة أربعة أشهر على الأقل). تقابلها المادة (٢٨) من القانون الدستوري الفرنسي رقم ٢٠٠٨-٧٢٤ الصادر بتاريخ ٢٣ جويلية ٢٠٠٨ المتعلق بتحديث مؤسسات الجمهورية الخامسة.
وبالنتيجة نص قانون المجلس الشعبي الوطني في المادة (٥) منه على مايلي: (يجتمع المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في دورتي الربيع والخريف
تبتدئ دورة الربيع في يوم العمل الثاني من شهر مارس.
تبتدئ دورة الخريف يوم العمل الثاني من شهر سبتمبر.
تدوم كل دورة عادية خمسة (٥) أشهر على الأكثر من تاريخ افتتاحها.
يحدد تاريخ اختتام كل دورة بالتنسيق بين مكتبي الغرفتين وبالتشاور مع الحكومة). فالدورتان محددتان في النظام القانوني الجزائري بـ ٢٤٠ يوما.

([4])- بوقفة، **أساليب ممارسة السلطة في النّظام السياسي الجزائري – دراسة مقارنة** – ص ٤٧.

([5])- بوقفة، **أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري – دراسة مقارنة** – ص ٤٦.

كما يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عاديّة بمبادرة من رئيس الجمهورية. ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية[١] بطلب من الوزير الأول أو بطلب من ثلثي (٣/٢) أعضاء المجلس الشعبي الوطني. وتختتم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال الذي استدعى من أجله [٢] وتعد دعوة البرلمان للإجتماع في هذه الحالة الأخيرة جوازية بصريح عبارة " يمكن ".

وتأسيسا عليه، يمكن القول أن الشرط الزمني متوافر في الفترة الواقعة بين الدورات العادية والإستثنائية، لكون البرلمان فيها غير منعقد لعطلة برلمانية لا يملك فيها ممارسة مهماته الدستورية. فتملك السلطة التنفيذية في هذه الفترة وضع قوانين مؤقتة. لضمان استمرار أداء مهمات الوظيفة التشريعية.

٢- فترة مابين الفصلين التشريعين:

يتحقق عدم إنعقاد البرلمان في الفترة الواقعة ما بين الفصلين التشريعين أيضا، وهذه الفترة الزمنية تقع ما بعد انتهاء المدة الدستورية للمجلس القديم وبداية انعقاد البرلمان المنتخب الجديد[٣].

فالفصل التشريعي لمجلس الأمة الأردني أربع سنوات شمسية تبدأ من تاريخ إعلان نتائج الإنتخاب العام في الجريدة الرسمية، وللملك أن يمدّد مدّة المجلس بإرادة ملكية إلى مدة لا تقل عن سنة واحدة ولا تزيد عن سنتين. ويجب إجراء الإنتخابات خلال الشهور الأربعة التي تسبق انتهاء مدة المجلس فإذا لم يكن الإنتخاب قد تم عند انتهاء مدة المجلس أو تأخر بسبب من الأسباب يبقى المجلس قائما حتى يتم إنتخاب المجلس الجديد [٤].

---

(1)- تنص المادة (٩٨) من قانون المجلس الشعبي الوطني:(يجتمع البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا بناء على استدعاء من رئيس الجمهورية في الحالات المنصوص عليها في المواد (٢/٩١، و٣٩، و ٩٥، و ١٠٢ الفقرة الأخيرة، و٢/١٣٠، و١٧٦) من الدستور.
وباستدعاء من رئيس الدولة بالنيابة أو رئيس الدولة في الحالات المنصوص عليها في المادة (٤/٩٠). أنظر في ذلك: بوقفة، **أساليب ممارسة السلطة في النّظام السياسي الجزائري – دراسة مقارنة** – ص ٦٠.

(2)- ترك دستور ١٩٦٣ أمر الإنعقاد للنظام الداخلي فنصت المادة (٣/٥٩) من القانون الداخلي للمجلس الوطني على ما يلي: (يمكن استدعاء المجلس الوطني في دورة استثنائية بمبادرة من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الوطني أو خمسين نائبا). ونصت المادة (١٤٧) من دستور ١٩٧٦ على أنه: (يمكن استدعاء المجلس الشعبي الوطني للاجتماع في دورة استثنائية بمبادرة من رئيس الجمهورية أو بطلب من ثلثي أعضاء المجلس تختتم الدورة الإستثنائية بمجرد ما يستنفد المجلس الشعبي الوطني جدول الأعمال الذي استدعى من أجله).
وتنص المادة (٢/١١٨) من دستور ١٩٩٦ على أنه: (يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية. ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول أو بطلب من ثلثي (٣/٢) أعضاء المجلس الشعبي الوطني). تقابلها المادة ٢٩ و٣٠ من الدستور الفرنسي.

(3)- جمال الدين، **لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية**، ص ٨٠.

(4)- أنظر في ذلك المادة (٦٨/١-٢) من الدستور الأردني.

وعليه فمن الممكن أن نتصور انتهاء آخر ادوار انعقاد البرلمان القديم قبل انتهاء مدته بحيث تتم اجراءات انتخاب المجلس الجديد في فترة العطلة السنوية للمجلس القديم، فهذه الفترة تعتبر فترة ما بين فصلين تشريعيين[١].

أما فيما يخص الدستور الجزائري فحدد الفترة التشريعية بخمس سنوات [٢] تبتدئ وجوبا في اليوم العاشر الموالي لتاريخ انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، برئاسة أكبر النّواب سناً ويساعده أصغر نائبين والذين يشكلون المكتب المؤقت الذي تنتهي مهمته عند انتخاب رئيس المجلس [٣]. ولا يمكن تمديد مهمة البرلمان إلا في ظروف خطيرة جدا لا تسمح باجراء انتخابات عادية. ويثبت البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا هذه الحالة بقرار، بناء على اقتراح رئيس الجمهورية واستشارة المجلس الدستوري [٤].

وبناء عليه، يمكن القول أن البرلمان في هذه الفترة يعد شاغرا (غير منعقد)، ما يخول الهيئة التنفيذية صلاحية إصدار القوانين المؤقتة خلالها.

٣- فترة إرجاء اجتماع مجلس الأمة.

منحت المادة (١/٧٨) من الدستور الأردني[٥] جلالة الملك الحق في إرجاء الإجتماع العادي لمجلس الأمة إلى تاريخ معين. والتساؤل الذي يثار في هذه النقطة يتمحور حول معرفة مدى توافر القيد الزمني في فترة إرجاء اجتماع مجلس الأمة. وهل يجوزللسلطة التنفيذية وضع قوانين مؤقتة في هذه الفترة ؟

لقد ثار خلاف في الفقه حول حق الهيئة التنفيذية في وضع قوانين مؤقتة خلال فترة الإرجاء، فمنهم من يرى بأنه لا يجوز للسلطة التنفيذية وضع القوانين المؤقتة خلال فترة الإرجاء، لأن ما ينطبق على التأجيل ينطبق على الإرجاء [٦] فحين يرى جانب آخر من الفقه بأنه يجوز للسلطة التنفيذية إصدار القوانين المؤقتة في فترة إرجاء إجتماع مجلس الأمة لأن

---

(1)- جمال الدين، **لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية**، ص ٨٠.

(2)- تنص المادة (١/١٠٢) من دستور ١٩٩٦ على أنه: (ينتخب المجلس الشعبي الوطني لمدة خمس (٥) سنوات).

(3)- أنظر في ذلك المادة (١١٣) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦.

(4)- أنظر في ذلك المادة (١٠٢/٤-٥) من دستور ١٩٩٦.

(5)- تنص المادة (١/٧٨) من الدستور الأردني على أنه: (يدعو الملك مجلس الأمة إلى الإجتماع في دورته العادية في اليوم الأول من شهر تشرين الأول من كل سنة وإذا كان اليوم المذكور عطلة رسمية ففي أول يوم يليه لا يكون عطلة رسمية، على أنه يجوز للملك أن يرجئ بإرادة ملكية تنشر في الجريدة الرسمية اجتماع مجلس الأمة لتاريخ يعين في الإرادة الملكية على أن لا تتجاوز مدة الإرجاء شهرين).

(6)- الخطيب، **القوانين المؤقتة في النظام الدستوري الأردني**، ص٢٩. العواملة، **الوسيط في النظم السياسية، المجلد الرابع، النظام الأساسي "الدستور" الأردني القائم منذ عام ١٩٥٢**، ص٢٢٣.

البرلمان وبناء على المادة (٧٨/أ) هو غير منعقد في فترة الإرجاء ويتحقق الشرط الزمني اللازم توافره لوضع القوانين المؤقتة [1]، أما عن موقف القضاء الأردني فلم يتطرق إلى فترة الإرجاء.

ونرى بأنه يجوز للهيئة التنفيذية أن تصدر القوانين المؤقتة في فترة إرجاء انعقاد مجلس الأمة، فالإرجاء هو من قبيل تأخير إنعقاد الدورة العادية لمجلس الأمة ما يعني أن البرلمان غير منعقد في هذه الحالة والدستور صريح في مسألة جواز إصدار القوانين المؤقتة في فترة عدم الإنعقاد.

٤- فترة تأجيل جلسات مجلس الأمة:

منحت المادة (١/٨١) من الدستور الأردني[٢] جلالة الملك صلاحية تأجيل جلسات مجلس الأمة، على أن لا تزيد عدد مرات التأجيل في الدورة الواحدة ثلاث مرات[٣]. وثمة تساؤل مهم حول مدى توافر القيد الزمني في حالة تأجيل جلسات مجلس الأمة، وهل تملك الحكومة وضع قوانين مؤقتة في تلك الفترة ؟.

نادت غالبية الفقه بعدم جواز إصدار قوانين مؤقتة في فترة تأجيل جلسات مجلس الأمة، لعدم توافر الشرط الزمني لوضع القوانين المؤقتة، كون البرلمان صاحب الإختصاص الأصيل في التشريع موجود وقائم ومنعقد في الموعد دستوريا، لكن جلساته مؤجلة[٤].

أما عن موقف محكمة العدل العليا فقد أجازت للسلطة التنفيذية إصدار القوانين المؤقتة في فترة تأجيل جلسات مجلس الأمة حيث جاء في حكمها: (أن مناط الفصل في دعوى ما إذا كان القانون المؤقت المشار إليه هو قانون مخالف للدستور. فإن المادة (٩٤) من الدستور قد نصت على ما يلي: عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحلا يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة...)، ومن هذا النص يتضح أنه يشترط لإصدار القوانين المؤقتة من السلطة التنفيذية أن يكون مجلس الأمة غير منعقد، وحيث أن مجلس الأمة لا يكون منعقدا في فترة التأجيل المنصوص عليها في المادة (٨١) من الدستور فإن من حق مجلس الوزراء بموافقة

([1])- الشطناوي، **عدم كفاية الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن**، ص ١٠٥.

([2])- تنص المادة (٨١) من الدستور الأردني على أنه: (للملك أن يؤجل بإرادة ملكية جلسات مجلس الأمة ثلاث مرات فقط وإذا كان قد أرجيء اجتماع المجلس بموجب الفقرة (١) من المادة (٧٨) فلمرتين فقط على أنه لا يجوز أن يزيد مدة التأجيلات في غضون أية دورة عادية واحدة على شهرين بما في ذلك مدة الإرجاء ولا تدخل مدة التأجيلات في حساب مدة الدورة).

([3])- الخطيب، **القوانين المؤقتة في النظام الدستوري الأردني**، ص ٢٨.

([4])- حافظ، **القرار الإداري**، ص ١٣٢. والشطناوي، **عدم كفاية الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن**، ص ١٠٦. الخطيب، **القوانين المؤقتة في النظام الدستوري الأردني – دراسة مقارنة**– ص ٢٩.

جلالة الملك وضع قوانين مؤقتة... في هذه الفترة وبالتالي يكون السبب الأول الذي استند إليه المستدعي حقيقا بالرد)[١].

وقد تعرّض هذا الإجتهاد القضائي لإنتقادات شديدة، من جانب فقهاء القانون الإداري[٢] معتبرين أن ما ذهبت إليه محكمة العدل العليا في هذه القضية من تطبيق نص المادة (٩٤) من الدستور على فترة تأجيل جلسات مجلس الأمة هو تفسير يتعارض مع أصول التفسير وقواعده،

ونحن من جانبنا لا نؤيد محكمة العدل العليا في قضائها هذا والذي اعتبرت فيه أن مجلس الأمة غير منعقد أثناء فترة تأجيل جلساته، ونرى أنه إذا كان عدم انعقاد البرلمان متحقق في فترة إرجاء إجتماع مجلس الأمة، الذي أرجئ إجتماعه قبل إنعقاده. فهو غير متحقق في فترة التأجيل، فتأجيل جلسات مجلس الأمة يحدث في فترة الإنعقاد، فالبرلمان قائم ومنعقد وكل ما في الأمر أن جلساته مؤجلة فقط. وتأسيساً على إعتبار البرلمان منعقد في فترة التأجيل فلا يجوز للسلطة التنفيذية وضع القوانين المؤقتة خلال هذه الفترة. وبالتالي تخرج فترة التاجيل عن الحالتين اللتين يسمح فيهما للسلطة التنفيذية بوضع القوانين المؤقتة وهما فقط عدم الإنعقاد والحل.

الحالة الثانية: فترة الحل.

لم ينص المشرع الدستوري الأردني على حالة الحل لإصدار الأوامر التشريعية إلا بعد تعديل أحكام المادة (٩٤) سنة ١٩٥٨، فقد كان كل من القانون الأساسي لشرق الأردن الصادر عام ١٩٢٨[٣] والدستور الأردني الصادر عام ١٩٤٦[٤] والدستور الصادر سنة ١٩٥٢ [٥] ينص

---

(1)- عدل عليا ٧٢/٣١، **مجلة نقابة المحامين الأردنيين**، ١٩٧٣، ع١، ص٣٠.

(2)- حافظ، **القضاء الإداري في الأردن**، ص ١٣٣. (والواقع أن ما ذهبت إليه محكمة العدل العليا في هذه القضية من تطبيق نص المادة (٩٤) من الدستور على فترة تأجيل جلسات مجلس الأمة هو تفسير يتعارض مع أصول التفسير وقواعده فوفقا لهذه الأصول والقواعد يجب تفسير نص المادة (٩٤) المذكورة تفسيرا ضيقا لأنها تقرر حكما استثنائيا واردا على خلاف الأصل، والقواعد العامة، تلك القواعد التي تجعل صاحب الإختصاص الأصلي في ممارسة السلطة التشريعية هو مجلس الأمة والملك، وفقا للمادة (٢٥) من الدستور التي سلفت الإشارة إليها، وما منحت السلطة التنفيذية حق التشريع بواسطة القوانين المؤقتة إلا على سبيل الإستثناء، وخروجا على ذلك المبدأ والأصل، ولذلك يجب أن يفسر النص المانح لهذا الإختصاص الإستثنائي تفسيرا ضيقا، ومؤدى هذا ألا تنطبق المادة (٩٤) إلا في الحالتين الواردتين بالنص، أي عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحلا. وفترة التأجيل تخرج عن هاتين الحالتين، لأن المجلس يكون منعقدا في دور انعقاده العادي ولكن جلساته مؤجلة). والخطيب، **القوانين المؤقتة في النظام الدستوري الأردني – دراسة مقارنة**– ص ٢٩. والشطناوي، **عدم كفاية الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن**، ص١٠٦.

(3)- تنص المادة (٤١) من القانون الأساسي لشرق الأردن لعام ١٩٢٨ على أنه: (إذا قضت الضرورة حينما يكون المجلس التشريعي غير منعقد أن تتخد تدابير...)

(4)- تنص المادة (٥٣) من الدستور الأردني الصادر عام ١٩٤٧ المنشور على صفحة ٦٠٢ من الجريدة الرسمية عدد رقم ٨٨٦ بتاريخ ١٩٤٧/٢/١ على أنه: (عندما يكون المجلس غير منعقد يحق...).

(5)- تنص المادة (٥٣) من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ على أنه: (عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد يحق...).

فقط على حالة عدم انعقاد المجلس التشريعي (مجلس الأمة). مما آثار خلافا بين الكتاب حول حالة الحل هل تدخل ضمن حالة عدم الإنعقاد؟ ولهذا جاء التعديل المذكور أعلاه لمنع مثل هذا الاختلاف حول مدلول مصطلح عدم الانعقاد وحالة الحل[١].

وقد خول الدستور الأردني جلالة الملك الحق في أن يقوم بحل مجلس النواب وذلك بالإستناد إلى المادة (٣/٣٤) من الدستور، وجاءت الفقرة الثانية من هذه المادة لتؤكد حق جلالة الملك في حل مجلس الأعيان أيضا[٢].

وفترة الحل محددة طبقا للمادة (١/٧٣) من الدستور الأردني[٣] بأربعة أشهر على أكثر تقدير لإجراء الانتخابات وبعدها لا يجوز للسلطة التنفيذية أن تصدر قوانين مؤقتة إما لعودة المجلس المنحل وإجتماعه وفي هذه الحالة يعتبر الحل كأن لم يكن وإما لإجتماع المجلس الجديد في دورة غير عادية.

أما فيما يخص المشرع الدستوري الجزائري فلم ينص صراحة على فترة الحل كقيد زمني لإصدار الأوامر التشريعية من طرف رئيس الجمهورية، ولكن يفهم ذلك ضمنا من عبارة شغور المجلس الشعبي الوطني. فهذه العبارة تتسع لتشمل أي فترة يكون فيها البرلمان شاغرا وغير منعقد ومن باب أولى فترة الحل لأنه من غير المعقول القول بأن المجلس غير شاغر وهو في حالة الحل. ويحمد للمشرع الدستوري الجزائري هذا المسلك و عدم نصه على فترة الحل فعبارة "شغور المجلسي الشعبي الوطني " هي من السعة بمكان لتشمل فترة الحل.

وبناء عليه يجوز لرئيس الجمهورية إصدار الأوامر التشريعية في فترة حل المجلس الشعبي الوطني الذي قد يكون بسبب انحلاله تلقائيا نتيجة عدم موافقته على برنامج الحكومة للمرة

---

(1)- العواملة، **الوسيط في النظم السياسية- المجلد الرابع- النظام الأساسي "الدستور" الأردني القائم منذ عام ١٩٥٢**، ص ٢٢٢.

(2)- تنص المادة (٣٤-٢/٣-٣) من الدستور الأردني الحالي على أنه: (٢- الملك يدعو مجلس الأمة إلى الإجتماع ويفتتحه ويؤجله ويفضه وفق أحكام الدستور.
٣- للملك أن يحل مجلس النواب).

(3)- تنص المادة (٧٣-١/-٢- ٤) من الدستور الأردني على أنه: (١- إذا حل مجلس النواب فيجب إجراء انتخاب عام بحيث يجتمع المجلس الجديد في دورة غير عادية بعد تاريخ الحل بأربعة أشهر على الأكثر وتعتبر هذه الدورة كالدورة العادية وفق أحكام المادة (٧٨) من هذا الدستور وتشملها شروط التمديد والتأجيل.
٢- إذا لم يتم الإنتخاب عند انتهاء الشهور الأربعة يستعيد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فورا كأن الحل لم يكن ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد.
٤- بالرغم مما ورد في الفقرتين (١، ٢) من هذه المادة للملك أن يؤجل إجراء الإنتخاب العام إذا كانت هنـاك ظروف قاهرة يرى معها مجلس الوزراء أن الإنتخاب أمر متعذر).

الثانية، أو بسبب استعمال رئيس الجمهورية لحقه في حل المجلس الشعبي الوطني، أو بفعل إجراء انتخابات تشريعية مسبقة[١]

ويتضح مما سبق أن المجال الزمني الذي يشرع فيه رئيس الجمهورية بأوامر في حالة الحل لا يمكن أن يتجاوز مدة ثلاثة أشهر وهو الأجل الذي يجب أن تجري فيه الإنتخابات التشريعية سواء في حالة الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني أو في حالة الحل الإرادي من طرف رئيس الجمهورية أو عند إجراء انتخابات تشريعية مسبقة [٢].

فيجوز للسلطة التنفيذية أن تصدر القوانين المؤقتة في حالة الحل، فالحل لا ينهي دورة المجلس فقط بل ينهي الفصل التشريعي نهاية مبتسرة وعندما ينعقد المجلس الجديد فإنه يبدأ فصلا تشريعيا جديدا، ففترة الحل هي فترة بين فصلين من فصول التشريع بالنسبة للمجلس وعليه يجوز للسلطة التنفيذية إصدار القوانين المؤقتة في فترة حل البرلمان وفترة ما بين الفصلين التشريعيين[٣].

هذه هي الحالات التي يعتبر فيها المجلس شاغرا (غير منعقد) فإذا ما ثبتت أن القوانين المؤقتة المطعون فيها قد صدرت دون أن يكون البرلمان غائبا على ذلك النحو فإن شرط الزمن يكون متخلفا وبالتالي تصبح هذه القوانين غير دستورية لعدم قيامها على سبب صحيح قانونا يخول السلطة التنفيذية إصدارها تطبيقا للدستور.

ثانيا: شرط عدم مخالفة الدستور.

نص المشرع الدستوري الأردني على شرط عدم مخالفة القوانين المؤقتة للدستور صراحة في المادة (٩٤)[٤]، في حين لم ينص المشرع الدستوري الجزائري على هذا الشرط. ويعد هذا الشرط من الشروط البديهية فهو تحصيل حاصل أو من قبيل لزوم ما يلزم، لأن كل قانون سواء أكان عاديا أم مؤقتا، يجب أن لا يخالف أحكام الدستور باعتباره هرم القوانين في الدولة[٥].

---

[1]- تنص المادة (١/٨٢) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ على أنه: (إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا). كما تنص المادة (١/١٢٩) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ على أنه: (يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول. وتجري هذه الإنتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة أشهر).

[2]- تنص المادة (٢/٨٢) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦على أنه: (تستمرّ الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة أشهر).وتنص المادة (٢/١٢٩) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ على أنه: (وتجري هذه الإنتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة أشهر).

[3]- شطناوي، **عدم كفاية الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن**، ص ١٠٧.

[4]- تنص المادة (٩٤) من الدستور الأردني الحالي على أنه: (...ويكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف أحكام الدستور قوّة القانون...).

[5]- الزعبي، **القرار الإداري**، ص ١٥٧.

وقد بسطت محكمة العدل العليا رقابتها على هذا الشرط، حيث جاء في حكم لها بأن: "القانون المؤقت يجب أن لا يخالف أحكام الدستور، وإن خالفه فإنه يعتبر عمل غير مشروع ولا يعمل به"[١].

ويحمد سلوك المشرع الدستوري الجزائري بعدم إدراجه هذا الشرط، فهذا الشرط تمليه القواعد العامة التي تقضي بأن الدستور هو أسمى تشريع في الدولة، إذ هو يسمو على التشريع سواء ذلك الذي تسنه السلطة التشريعية وهو الأصل، أو ذاك الذي تضعه السلطة التنفيذية، وهذا هو الإستثناء. وما دامت السلطة التشريعية، وهي السلطة الأصيلة في هذا الشأن لا تملك سن تشريع مخالف للدستور، فإنه، من باب أولى لا يجوز للسلطة التنفيذية، وهي السلطة البديلة، أن تملك أكثر مما تملكة السلطة التشريعية الأصلية.

ثالثا: شرط العرض على مجلس الأمة.

أوجبت المادة (١٢٤/٢-٣) من الدستور الجزائري الحالي عرض الأوامر التشريعية التي إتخدها رئيس الجمهورية على البرلمان بغرفتيه، وذلك في أول دورة ليوافق عليها، فإن لم يحز هذا التشريع على موافقة كل من غرفتي البرلمان عد لاغيا[٢]. ونتساءل إن كان بإمكان البرلمان الموافقة على بعض أحكام الأوامر التشريعية دون الأحكام الأخرى؟ نظرا لقصر النص الدستور على حق البرلمان في الموافقة عليها أو رفضها.

نظريا وبالإستناد للقاعدة الأصولية التي مضمونها "من يملك الكل يملك الجزء"، فإنه يجوز للبرلمان أن يوافق على بعض أجزاء الأمر، ويعترض على أجزاء أخرى من نفس الأمر. ولكن بالرجوع للنصوص القانونية، فالبرلمان يمكنه إما الموافقة أو الرفض، فالمادة(٣٨) من القانون العضوي رقم ٩٩/٠٢ [٣] تنص على عرض نص الأمر بكامله للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة ولا تعديل، وتعد لاغية الأوامر التي لا تحوز موافقة البرلمان عليها أي وكأنها لم تكن أصلا، وإن كان مستبعد وقوف البرلمان الحالي أمام إرادة رئيس الجمهورية التي تحظى بآليات حماية صلبة جدا أهمها حق الحل وحق اللجوء للإستفتاء[٤].

---

(1)- عدل عليا ٧٢/٣١، **مجلة نقابة المحامين**، ١٩٧٣، ع ١، ٣٠.

(2)- تنص المادة (١٢٤/٢-٣) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ على أنه: (٢- ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة ليوافق عليها.
٣- تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان).

(3)- تنص المادة (٣٨) من القانون العضوي رقم ٩٩/٠٢ على أنه: (يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة، وفقا لأحكام المادة ١٢٤ من الدستور، وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل. يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه بدون مناقشة في الموضوع، بعد الإستماع إلى تقرير اللجنة المختصة).

(4)- خرباشي، **العلاقة بين الحكومة والبرلمان**، ص ٥٦.

كذلك الأمر أوجبت المادة (٩٤) من الدستور الأردني على السلطة التنفيذية ضرورة عرض القوانين المؤقتة على مجلس الأمة في أول إجتماع يعقده، ولم يتطلب الدستور الأردني دعوة المجلس للإنعقاد خلال فترة معينة من صدور القوانين المؤقتة، كما فعل المشرع الدستوري المصري الذي أوجب دعوة المجلس النيابي للإنعقاد خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدور تلك القوانين[١].

ولمجلس الأمة الأردني الحرية الكاملة إزاء هذه القوانين عند عرضها عليه، فله الحق في إقرارها كما هي، وفي هذه الحالة يصبح القانون المؤقت قانونا عاديا، ومن تم يسري عليه ما يسري على القوانين العادية. كما أن له الحق في إجراء التعديل على القانون المؤقت ثم الموافقة عليه وبذلك يصبح قانونا عاديا أيضا، كما له الحق في أن يرفض هذه القوانين، وفي هذه الحالة يصبح القانون المؤقت باطلا وعلى مجلس الوزراء بموافقة الملك إعلان بطلانه فورا ويزول مفعوله من تاريخ ذلك الإعلان عملا بأحكام المادة (٩٤) من الدستور الأردني [٢].

ولكن التساؤل الذي يبرز في هذا المجال يتمثل في تحديد ما هو مصير القانون المؤقت إذا اتخذ مجلس الوزراء موقفا سلبيا في عدم إعلان بطلانه ؟ فيرى أحد الفقهاء [٣] بأن مفعول القانون المؤقت في هذه الحالة يزول من تاريخ قرار مجلس الأمة برفضه. ونؤيد ما ذهب إليه هذا الرأي، ذلك أن مهمة التشريع هي من اختصاص السلطة التشريعية غير أن السلطة التنفيذية تمارس تلك الوظيفة التشريعية استثناء على الأصل العام عند غياب السلطة التشريعية. أضف إلى أن هذا الرأي هو ما ذهب إليه مشرعنا الدستوري الجزائري بنصه على أن الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان تعد لاغية.

بقي أن نشير، أن كل من الدستور الجزائري والأردني لم ينص على الجزاء المترتب على عدم عرض الأوامر التشريعية على البرلمان. فحبذا لو يعدل الدستور في كلا البلدين لينص صراحة على الجزاء المترتب على عدم العرض. ونقترح أن يكون جزاء هذه المخالفة الدستورية هو بطلان هذه القوانين المؤقتة من تاريخ أول اجتماع يعقده مجلس الأمة دون ان تعرض عليه هذه القوانين المؤقتة.

---

(1)– حافظ، **القضاء الإداري في الأردن**، ص١٣٨.

(2)– العقيلي، إبراهيم سالم (١٩٩٠)، **عيب إساءة استعمال السلطة في قضاء الإلغاء – دراسة مقارنة** – في القضاء الإداري الأردني مع القضاء الإداري اللبناني، رسالة ما جستير (غير منشورة)، الجامعة الأردنية، عمان، المملكة الأردنية الهاشمية، ص ١٨٤.

(3)– حافظ، **القضاء الإداري في الأردن**، ص ١٤٠.

رابعا: الشرط الموضوعي.

نصت المادة (٩٤) من الدستور الأردني الحالي[1] صراحة على وجوب توافر بالإضافة إلى الشروط السابقة، الشرط الموضوعي لتتمكن السلطة التنفيذية من وضع الأوامر التشريعية، أي توافر من الظروف ما يستوجب إتخاد تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتاجيل.

في حين كانت المادة (٩٤) من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢[٢] قبل التعديل تحدد حالات الضرورة التي من خلالها تستطيع السلطة التنفيذية إصدار القوانين المؤقتة على سبيل الحصر في الكوارث العامة، وحالة الحرب، والحاجة إلى نفقات مستعجلة لا تحتمل التأخير.

وما يلاحظ على نص المادة (٩٤) بعد التعديل أنها قد جاء واسعة وفضفاضة تستوعب كل الإدعاءات بوجود حالة الضرورة. هذا ما جعل بعض الفقهاء يفضلون الصيغة التي أوردها المشرع الدستوري في دستور عام ١٩٥٢ قبل التعديل التي حددت على سبيل الحصر الحالات التي يكون من خلالها للسلطة التنفيذية إصدار قوانين مؤقتة[٣].

وعليه يتعين لتدخل السلطة التنفيذية ووضع القوانين المؤقتة توافر أمور تستوجب اتخاد تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير أو صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل عند غيبة البرلمان. أو بعبارة أخرى لابد من وجود خطر جسيم يتعذر دفعه بالطرق القانونية العادية أي لا يمكن مواجهته بالتشريعات القائمة، وعليه لا يجوز اللجوء لأحكام المادة (٩٤) وإصدار قوانين

([1])- تنص المادة (٩٤) بعد تعديلها سنة ١٩٥٨ على أنه: (عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحلا يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة في الأمور التي تستوجب اتخاد تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير، أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل).

([2])- نصت المادة (٩٤) من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ قبل التعديل على أنه: (عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة لمواجهة الطوارئ الآتي بيانها: -

أ- الكوارث العامة.

ب- حالة الحرب والطوارئ.

ج- الحاجة إلى نفقات مستعجلة لا تحتمل التأخير...).

([3])- بحيث يرى الدكتور منصور العواملة بأنه: (بإمعان النظر نجد أن النص قبل التعديل جاء أكثر تحديدا ووضوحا منه بعد التعديل فعبارة تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير عبارة تختلف فيها وجهات النظر وذلك لمرونة المصطلح وصعوبة تحديد الحالات التي تستوجب تلك الإجراءات التي لا تحتمل التأخير وما هي المدة التي تعتبر تأخير هل هي ساعة أم يوم أم أشهر معلومة؟ في حين أن الكوارث العامة أو حالة الحرب أو النفقات غير قابلة للتأجيل فهي حالة ومن غير المتصور أن تثير اختلافا سواء في النظر أو العمل ولهذا نفضلها على النص المعدل في حالته الراهنة". أنظر في ذلك: العواملة، **الوسيط في النظم الساسية- المجلد الرابع- النظام الأساسي "الدستور" الأردني القائم منذ عام ١٩٥٢**، ص ٢٢٥. وهذا ما يراه الدكتور نعمان الخطيب بقوله: (لهذا فإننا نرى أن المادة (٩٤) بصيغتها القديمة قبل تعديلها عام ١٩٥٨، والتي كانت تنص على هذه الصلاحية تخول للسلطة التنفيذية في حالة حدوث كوارث عامة، أو قيام حالة الحرب أو الطوارئ، كانت تفضل الصيغة الحالية التي تترك الأمر لتقدير السلطة التنفيذية بشأن التقدير النهائي للأمور التي تستوجب اتخاذ التدابير الضرورية، ومن ثم وضع القوانين المؤقتة). أنظر كذلك: الخطيب، **القوانين المؤقتة في النظام الدستوري الأردني- دراسة مقارنة**- ص ٢٦٥.

مؤقتة إذا كان بالإمكان مواجهة الأمور المستجدة بالإجراءات القانونية العادية أو بالإعتمادات المالية العادية، بهذا ينصرف شرط الضرورة إلى الإجراءات التي يتعين اتخاذها، والأموال التي يجب انفاقها وليس إلى الأمور الإستثنائية التي وقعت في غيبة البرلمان(١).

ويعد هذا الشرط، من أهم وأخطر الشروط التي بينتها المادة (٩٤) من الدستور لإصدار هذه القوانين المؤقتة، بل أنه يعتبر حجر الزاوية في هذا المجال(٢). لذلك وجب أن يخضع هذا الشرط لرقابة جدية وفعالة من أجل التأكد من تحققه، حيث أن العبارة الواردة في الدستور، والتي تحدد هذا الشرط عبارة فضفاضة وغامضة ويمكن إتخادها ذريعة لإساءة استعمال السلطة من قبل السلطة التنفيذية (٣).

وإذا كانت الحكومة هي التي تقدر وجود مثل هذه الظروف في بادئ الأمر أي أن لها سلطة تقديرية في هذا المجال، إلا أن هذه السلطة ليست مطلقة بل يخضع تقديرها لرقابة البرلمان(٤).

وهناك جانب من الفقه يرى أن تقدير قيام حالة الضرورة وظرف الإستعجال كمبرر لإصدار القوانين المؤقتة أمر يجب تركه لتقدير السلطة التنفيذية تباشره تحت رقابة البرلمان، ولا ضرورة لرقابة القضاء (٥).

إلا أن جانب آخر من الفقه يرى أن تقدير الضرورة وظرف الإستعجال يجب أن يخضع لرقابة القضاء إلى جانب الرقابة البرلمانية، ذلك أن الرقابة القضائية رقابة تتميز بالحياد وتعتبر ضمانة حقيقية لإعمال نصوص الدستور واحترام أحكامه، ويجب أن تكون هذه الرقابة شاملة لجميع عناصر الضرورة بحيث تمتد إلى تقدير درجة خطورة الضرورة أو الظروف الإستثنائية(٦).

ونحن بدورنا نرى وجوب خضوع تقدير السلطة التنفيذية بشأن توافر شرط الضرورة وظرف الإستعجال لرقابة القضاء إلى جانب الرقابة البرلمانية، خاصة إذا علمنا أن الأوامر التشريعية التي تصدر في ظل هذه الظروف، غالبا ما تتضمن المساس بالحقوق والحريات العامة، والرقابة القضائية تعتبر ضمانة حقيقة لاعمال نصوص الدستور وإحترام أحكامه

(1)– شطناوي، **عدم كفاية الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة**، ص ١٠٧.

(2)– الكسواني، **مبادئ القانون الدستوري مع دراسة تحليلية للنظام الدستوري الأردني**، ص ٢٣٢.

(3)– الحياري، **القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني**، ص ٦٦٦.

(4)– الطهراوي، **القانون الإداري**، ص ٧٦.

(5)– الطماوي، **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، ص ٥١٤. و شيحا، إبراهيم (١٩٨٣)، **النظام الدستوري اللبناني**، رقم الطبعة لا يوجد، بيروت: الدار الجامعية، ص ٥٦٠.

(6)– حافظ، **القضاء الإداري في الأردن**، ص ١٣٤. وسامي، **لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية**، ص٧٠. والحياري، **القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني**، ص ٦٧٠. والكسواني، **مبادئ القانون الدستوري مع دراسة تحليلية للنظام الدستوري الأردني**، ص ٢٣٤– ٢٣٥. والطهراوي، **القانون الإداري**، ص ٧٦.

وضمانة لحماية حقوق وحريات الأفراد. وهذا كله للحيلولة دون تمادي السلطة التنفيذية في اللجوء إلى إصدار القونين المؤقتة اذا لم يكن هناك ما يبرر ذلك.

أما عن موقف محكمة العدل العليا من الرقابة القضائية على شرط الضررة أو ظرف الإستعجال، فلقد رفضت منذ نشأتها بسط رقابتها على القيد الموضوعي واقتصرت رقابتها على القيد الزمني. وأصدرت العديد من الأحكام القضائية تؤكد فيها على ذلك(١). ومن ذلك نذكر قرارها الصادر في ١٩٩٥ والذي جاء فيه (إن مجلس الأمة صاحب السلطة باقتراح ما يرى من مشاريع للقوانين وإقرار القوانين التي تعرضها عليه السلطة التنفيذية، وله تقدير ملاءمتها وضرورتها ولا معقب عليه في ذلك، ويكون لمجلس الوزراء بموافقة الملك وضع القوانين المؤقتة أثناء تعطيل الحياة البرلمانية وله سلطة تقدير ملاءمتها وضرورتها بحكم ولا يته ولا رقيب عليه في ذلك إلا مجلس الأمة)(٢).

وقد تعرض موقف محكمة العدل العليا هذا لموجة من الإنتقادات من جانب الفقهاء، ذلك أن الرقابة البرلمانية على القوانين المؤقتة هي رقابة سياسية، تؤدي إلى سريان مفعول القوانين المؤقتة لآثارها جميعا في حق المواطنين خلال فترة قد تطول إلى حين انعقاد مجلس الأمة لإبداء رأيه حولها، كما أن وجود هذه الرقابة لا يكفي ولا يغني عن الرقابة القضائية باعتبارها رقابة قانونية توفر ضمانة اقوى لاعمال مبدأ الشرعية(٣).

وأمام هذا النقد الشديد من جانب الفقه عدلت محكمة العدل العليا عن موقفها هذا وأقرت بحقها في الرقابة على شرط الضرورة والإستعجال. ففي حكم لها بمناسبة الطعن بعدم دستورية قانون المطبوعات والنشر المؤقت رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٧ قضت بما يلي: (اناطت المادة ٧/١/٩ من قانون محكمة العدل العليا بمحكمة العدل العليا صلاحية النظر في الطعون التي يقدمها أي متضرر لطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو نظام مخالف للقانون أو

---

(1)- ومن أشهر أحكامها قضية شركة الطيران الأردنية في عام ١٩٦١ حيث جاء في حكم المحكمة: (ان مجرد اقدام السلطة التنفيذية على اصدار تشريع جديد يعفي مجلس الوزراء من بيان الأسباب التي تدعو لإلغاء تسجيل شركات الطيران بعد أن كان التشريع السابق يوجب بيانها لا يدل على أن هنالك سوء قصد نحو الشركة المستدعية ما دام أن تلك السلطة بما لها من صلاحية بمقتضى الدستور قد رأت أن المصلحة العامة تقتضي إدخال تعديل على قانون الطيران، ومادام أن تقدير ملائمة اصدار التشريع من عدمها امر يعود للسلطة التشريعية فلا رقابة عليه من القضاء). عدل عليا ١٩٦١/٨٨، ١٩٦١، **مركز عدالة**. وقضت في حكم آخر لها: (لقد استقر اجتهاد محكمة العدل العليا على أن قيام حالة الإستعجال لإصدار قوانين مؤقتة في غيبة مجلس الأمة أمر متروك تقديره لمجلس الوزراء تحت رقابة البرلمان، كما أن الفقه قد استقر على ذلك. لهذا فإن محكمة العدل العليا لا تملك حق الرقابة على القيد المتعلق بحالة الإستعجال). عدل عليا ١٩٧٢/٣١، **مجلة نقابة لمحاميين**، ١٩٧٣، ع ١، ص ٣٠.

(2)- عدل عليا ١٩٩٤/٧٦، **مجلة نقابة المحاميين الأردنيين**، ١٩٩٥، ع ٢٨، ص٢٢.

(3)- حافظ، **القضاء الإداري في الأردن**، ص ١٣٦-١٣٧. وشطناوي، **عدم كفاية الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن**، ص ١٢٢.

الدستور وبذلك تكون هذه المادة قد اخضعت القانون المؤقت للرقابة القضائية من حيث مخالفة الدستور لأن على القضاء أن يراقب توفر الشروط المذكورة في حدود الزمن وفي حدود الموضوع وبما أن سلطة إصدار القوانين المؤقتة قد شرعت لمجابهة ظرف طارىء فلا يجوز استعمالها وسيلة لتنظيم موضوعات يختص بها التشريع العادي وعليه فلا يرد القول بأنه لا رقابة لمحكمة العدل العليا على حالة الضرورة والاستعجال بداعي أن تقدير حالة الضرورة والإستعجال الداعية لإصدار القانون المؤقت يعود للسلطة التنفيذية)[1].

وتحمد محكمة العدل العليا على بسط رقابتها على شرط الضرورة بعد أن كانت ترفض ذلك مكتفية فقط بالنظر في القيد الزمني، وبالتالي أثبتت حقها في ممارسة الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة. وما ذهبت إليه المحكمة جاء تطبيقا صريحا لنص المادة (٩) من قانون محكمة العدل العليا الذي يخولّها صلاحية النظر في الطعون التي يقدمها أي متضرر يطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو نظام مخالف للقانون أو الدستور.

أما فيما يتعلّق بالمشرع الدستوري الجزائري فلم ينص على ضرورة توافر شرط الضرورة والإستعجال لإصدار الأوامر التشريعية في حالة غياب البرلمان، مكتفيا فقط بالشرط الزمني المتمثل في شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، وهذا ما إتضح جليا من نص المادة (١/١٢٤) من الدستور الجزائري. فحين نصت الفقرة الرابعة من نفس المادة على صلاحية السلطة التنفيذية في إصدار الأوامر التشريعية في الحالة الإستثنائية موضوع المادة (٩٣) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦.

فحبذا لو يعدل مشرعنا الدستور وينص صراحة على ضرورة توفر شرط الضرورة والإستعجال لإصدار الأوامر التشريعية في غياب البرلمان، حتى لا تلجأ السلطة التنفيذية إلى تأخير إصدار القوانين منتظرة غياب البرلمان لتنتهز الفرصة وتصدر ما شاء من الأوامر التشريعية بحجة غياب البرلمان.

ونخلص مما سبق أنه لا بد من توافر مجموعة من الشروط لإصدار الأوامر التشريعية أثناء غياب البرلمان، والمحددة في دستور كل دولة وفي حالة غياب أحد هذه الشروط يعتبر هذا الأمر التشريعي (القانون المؤقت) غير دستوري.

([1])- عدل عليا ٩٧/٢٢٦ بتاريخ ١٩٩٨/١/٢٦، **مركز عدالة.**

الفرع الثاني: ضوابط وضع الأوامر التفويضية.

لا بد من توافر مجموعة من الشروط حتى تكتسب الأوامر التفويضية الصفة الدستورية، حددتها المادة (٣٨) من الدستور الفرنسي والمادة (٥٨) من الدستور الجزائري الملغى لسنة ١٩٦٣. والتي تتمثل في النطاق الموضوعي والنطاق الزمني والنطاق الإجرائي.

أولاً: النطاق الموضوعي للتفويض التشريعي:

ويتحدد بضرورة إجازة التفويض التشريعي بنص دستوري، بالإضافة إلى تحديد الهدف أو المبرر من الجوء إليه في قانون التفويض الذي يصدره البرلمان وكذا تحديد المواضيع التي يجوز أن تشرع فيها السلطة التنفيذية.

أ – وجود نص يبيح الأوامر التفويضية:

نص المشرع الدستوري الفرنسي في دستوره الحالي صراحة على التفويض التشريعي من خلال نص المادة (٣٨)، أما المشرع الدستوري الجزائري وإن كان قد أقره في نص المادة (٥٨) من دستور ١٩٦٣ الملغى إلا أنه سكت عنه في جميع الدساتير التي تلته. كما سكتت عنه جميع الدساتير الأردنية المتعاقبة.

ويترتب على سكوت الدستور الجزائري الحالي والأردني وعدم نصه على التفويض التشريعي. إمتناع السلطة التنفيذية عن إصدار الأوامر التفويضية وإلا كانت هذه الأخيرة غير دستورية يتوجب إبطالها.

ب– تحديد الهدف من اللجوء إلى التفويض التشريعي.

نصت المادة (٣٨) من الدستور الفرنسي الحالي صراحة على الغرض من التفويض التشريعي وحددته ب "تنفيذ برنامج الحكومة"، دون اشتراط تعرض البلاد لظروف استثنائية لممارسة التفويض، وبناء عليها يجوز للحكومة اللجوء إلى إصدار الأوامر التفويضية سواء في الظروف العادية أم الإستثنائية منها بهدف تنفيذ برنامج الحكومة. على الرغم من أن الأعمال التحضيرية لهذا الدستور توضح بجلاء أن المشرع الدستوري، أثناء مناقشات اللجنة الإستشارية الدستورية، قد اتجه إلى اعتبار أن هذه المادة قد وضعت لمواجهة فترات الأزمة[١].

غير أن الحكومة الفرنسية قد لجأت إلى المادة (٣٨) وتحصلت على الإذن من البرلمان في ظروف لا تعد استثنائية، وقد انتقد الفقه هذا المسلك من جانب الحكومة لعدم وجود أية فائدة تعود على استخدام المادة (٣٨) مع غياب الظروف الاستثنائية[٢].

---

(1)– جمال الدّين، **لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية**، ص ٢٣٣.
(2)– جمال الدّين، **لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية**، ص ٢٣٤–٢٣٥.

ونحن نؤيد ما ذهب إليه هذا الفقه، ونرى أنه لا مجال لترك الحكومة تتصرف وفق تقديراتها، من أجل تنفيذ برنامجها. وبناء عليه أرى أنه يجب تقييد الحكومة بضرورة قيام ظروف استثنائية لتفادي أي تجاوزات من قبلها. خاصة لما ينطوي عليه اجراء التفويض من خطورة فالبرلمان يبقى قائما ويؤدي باقي اختصاصاته.

أما فيما يخص الدستور الجزائري الملغى لسنة ١٩٦٣ فلم يحدد الغرض من التفويض التشريعي وإنما ترك الأمر للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية بإعتباره المخول بهذا الإختصاص. وهذا ما إتضح جليا من نص المادة (٥٨) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٦٣.

ج- تحديد موضوعات التفويض:

لم تنص المادة (٣٨) من الدستور الفرنسي على شرط تحديد المواضيع التي يسمح فيها بالتفويض، ونظرا لأن الدستور الفرنسي قد حدد نطاق القانون على سبيل الحصر في المادة (٣٤)، فإنه يتعين على البرلمان تحديد المواضيع التي يمكن بشأنها اصدار الأوامر التفويضية وفق ما يقتضيه برنامج الحكومة الذي وافق عليه، حتى لا يتناول البرلمان هذه المواضيع بالتشريع. فيخالف بذلك المادة (٤١) من الدستور التي تمنع البرلمان من التشريع على نحو يتعارض مع أي تفويض تشريعي، فإذا لم تحدد مواضيع التفويض بدقة، فإن هذا قد يعطي الحق للحكومة في إصدار الأوامر التفويضية بشأن أي موضوع من موضوعات القانون المحددة في الدستور وبالتالي فهو نزولاً كاملاً عن السلطة التشريعية، بحيث يصبح أي تشريع يحاول البرلمان اقراره متعارضا مع هذا التفويض[١].

وكذلك الأمر لم تنص المادة (٥٨) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٦٣ على شرط تحديد المواضيع التي يسمح فيها بالتفويض. فهذا النص لم يقيد رئيس الجمهورية بموضوع معين، بل فتح أمامه السبيل ليحل محل السلطة التشريعية في إصدار الأمر بعد توجيه الطلب دونما ضبط أو تحديد أو تقييد من حيث الموضوع بأن يقصر التشريع بأوامر على مجالات دون أخرى مثلا[٢].

ثانياً: النطاق الزمني للتفويض التشريعي.

نصت المادة (١/٣٨) من الدستور الفرنسي صراحة على تحديد المدة التي يمكن للحكومة أن تصدر الأوامر التفويضية خلالها. بالإضافة لذلك يجب أن يتضمن قانون التفويض موعدا

---

(1)- جمال الدين، **لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية**، ص ٢٥٠.

(2)- بوضياف، **المدخل إلى العلوم القانونية- النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في التشريع الجزائري**- ص١٥٨.

محددا يتعين من خلاله على الحكومة أن تعرض مشروع القانون الخاص بالتصديق على الأوامر التفويضية على البرلمان قبل حلوله عملاً بالفقرة الثانية من نفس المادة[١].

وهذا ما ذهب إليه المشرع الدستوري الجزائري في المادة (٥٨) من دستور ١٩٦٣ الذي نص بدوره على تحديد المدة التي يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر الأوامر التفويضية خلالها، ونص كذلك على المدة التي يتوجب خلالها عرض هذه الأوامر على المجلس للمصادقة عليها وحددها بثلاثة أشهر. فلا يجب أن يكون هناك تفويض دائم في أية مسألة[٢] وعدم تحديد مدة التفويض يجعل الأوامر التفويضية باطلة.

ثالثاً: النطاق الإجرائي للتفويض التشريعي.

تضمنت المادة (٣٨) من الدستور الفرنسي والمادة (٥٨) من الدستور الجزائري الملغى لسنة ١٩٦٣ بيان الشروط الشكلية التي يلزم توافرها لإصدار الأوامر التفويضية وهي كالتالي:

أ- الحصول على إذن من البرلمان:

نصت المادة (٣٨) من الدستور الفرنسي على أنه يجوز للحكومة أن تطلب الإذن من البرلمان من أجل إصدار الأوامر التفويضية، ويستفاد من هذا النص أن مبادرة الإلتجاء إليه هو أمر متروك لتقدير الحكومة، أما البرلمان فلا يستطيع من تلقاء نفسه أن يأذن للحكومة. أما البت في هذا الطلب فهو أمر يختص به البرلمان وحده الذي يكون له مطلق الحرية في تقدير مدى ملاءمة منح الإذن للحكومة بالتفويض ومبرارات ذلك[٣].

كذلك نصت المادة (٥٨) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٦٣ على أنه يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب الإذن من المجلس الوطني، ويتضح من هذه المادة أن رئيس الجمهورية هو الذي يملك حق المبادرة بطلب التفويض، أما المجلس الوطني فلا يستطيع من تلقاء نفسه أن يؤذن للحكومة بالتفويض.

ب- صدور الأوامر التفويضية من مجلس الوزراء:

نصت المادة (٢/٣٨) من الدستور الفرنسي صراحة على أن الأوامر التفويضية تصدر من مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة، وهذا ما ذهبت إليه المادة (٥٨) من الدستور الجزائري الملغى لسنة ١٩٦٣ والتي نصت على أن الأوامر التفويضية تصدر وتتخد في نطاق

---

(1)- جمال الدين، **لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية**، ص٢٥٤-٢٥٥.

(2)- بوقفة، **القانون الدستوري والمؤسسات السياسية- أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري- دراسة مقارنة** - ص ١٨٣.

(3)- جمال الدين، **لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية**، ص ٢٤٢.

مجلس الوزراء كذلك. ورغم هذا التشابه بين الدستور الجزائري والفرنسي إلا أن هذا الأخير إنفرد عن مشرعنا بضرورة أخذ استشارة مجلس الدولة.

وعلى هذا الأساس، فإن القاعدة هي إختصاص مجلس الوزراء المكون من رئيس الجمهورية والوزير الأول وباقي الوزراء بإصدار هذه الأوامر.

ج- استشارة مجلس الدولة:

أضاف الدستور الفرنسي إجراء آخر لصحة الأوامر التفويضية لا نجده في الدستور الجزائري، وهو أخذ رأي مجلس الدولة، الذي يراقب صياغة النص ومدى اتفاقه مع وجهة نظر الحكومة ومدى تطابقه مع القانون. وبعد استشارته لا يجوز للحكومة أن تعدل في نص الأمر، وإذا أرادت ذلك عليها أن ترجع ثانية للإستشارة بعد التعديل، فالحكومة تلتزم بالعمل الذي نظر فيه مجلس الدولة. ويتسم هذا الرأي بالسرية رغم أنه غير ملزم، وهو يضفي قوة قانونية على الأوامر التفويضية(١).

د- عرض الأوامر التفويضية على البرلمان:

نصت المادة (٢/٣٨) من الدستور الفرنسي صراحة على ضرورة عرض مشروع القانون الخاص بالتصديق على الأوامر التفويضية على البرلمان للتصديق عليها قبل نهاية المدة المحددة في قانون التفويض وإلا عدت لا غية. كما يتقرر إلغاء الأوامر التفويضية بمجرد فوات الموعد المحدد لإيداعها دون أن تؤدي الحكومة إلتزامها، ودون حاجة لصدور قرار أو قانون بذلك، على أساس أن الإلغاء يكون بحكم القانون، وللقاضي أن يستبعد تطبيق هذه الأوامر من تلقاء نفسه كونها غير موجودة(٢).

كذلك الأمر نص المشرع الدستوري الجزائري في المادة (٥٨) على أن هذه الأوامر تعرض على مصادقة المجلس الوطني لمناقشتها ثم الفصل فيها بالقبول أو الرفض، وذلك في أجل محدد بثلاثة أشهر، إلا أنه لم ينص على مصير هذه الأوامر في حالة رفض المجلس المصادقة عليها، أو عدم عرضها عليه في الموعد المحدد.

ونخلص مما سبق إلى أنه وبالنظر إلى أن التفويض التشريعي يعدّ اختصاصا استثنائيا، وسلطة غير مطلقة، لما يشكله من خطر على النظام الدستوري لو ترك على إطلاقه، تبقى كل الشروط والإجراءات المتخذة من أجل ضمان حسن استغلاله غير كافية إلا إذا تم إخضاعها

---

(1)- بدر، **الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني**، ص ٣٣٩. أشارت إليه بوطلبية، **التنظيم الدستوري للتفويض التشريعي- دراسة مقارنة-** ص ٣٩.

(2)- جمال الدين، **لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية**، ص ٢٧٧.

للرقابة سواء كانت قضائية أوسياسية لما تشكله من ضمانة فعالة للتقيد بتلك الشروط والحيلولة دون اساءة استخدامها وهذا ما سنتناوله في المبحث الثاني.

المبحث الثاني: محددات فحص دستورية الإختصاص التشريعي للحكومة وآثاره.

تختص محكمة العدل العليا بالرقابة غير المباشرة على دستورية الأنظمة [١]، كما تختص كذلك بالرقابة المباشرة على دستورية الأنظمة والقوانين المؤقتة[٢] وفق إجراءات وشروط خاصة لقبول الدعوى الدستورية. والتي من خلالها يسمح للأفراد بمخاصمة هذه التشريعات مباشرة، لتقرر المحكمة إلغاء أي قرار أو إجراء صادر بموجب نظام يخالف الدستور أو القانون. أو وقف العمل بأحكام النظام أو القانون المؤقت إذا تبث مخالفتهما للدستور.

كما يختص كذلك المجلس الدستوري الجزائري بالرقابة السابقة واللاحقة على دستورية التَنظيمات والأوامر التشريعية والتفويضية. كل ذلك في إطار إجراءات وشروط خاصة بالمراجعة الدستورية، والتي فيها لا يسمح للأفراد بالطعن بعدم دستورية قانون من القوانين حتى ولو بطريق الدفع. ليصدر في الأخير رأيه قبل أن يصبح النص واجب التنفيذ أو قراره في حال كونه واجب التطبيق.

وسنحاول مناقشة محددات فحص دستورية الإختصاص التشريعي للحكومة (المطلب الاول)، على أن نتناول الآثار المترتبة على فحص دستورية الإختصاص التشريعي للحكومة (المطلب الثاني).

المطلب الأوّل: محدّدات فحص دستورية الإختصاص التشريعي للحكومة.

لم يحدّد المشرع الأردني في المادة (٩) من قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ ضوابط وشروط الدعوى الدستورية. ولذا نرى أن ما ينطبق على دعوى الإلغاء ينطبق على الدستورية وذلك بالإستناد إلى الإجتهاد القضائي لهذه المحكمة. في حين حددها المشرع الدستوري الجزائري ونظمها في المواد (١٦٦-١٦٧) من الدستور الجزائري.

وعليه فإننا سنناقش الشروط الخاصة بمقدم المراجعة في الفرع الأول. على أن نخصّص الفرع الثاني لمناقشة الشروط الخاصة بالميعاد.

(1)- أنظر في ذلك المادة (٩/أ/٦) من قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢.
(2)- أنظر في ذلك المادة (٩/أ/٧) من قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢.

الفرع الأول: الشروط الخاصة بمقدم المراجعة.

يشترط لمراجعة الأنظمة والأوامر التشريعية والتفويضية توافر شرط الصفة والمصلحة في مقدم المراجعة. وهذا ما سيكون محور هذا الفرع، حيث سيتم مناقشة شرط المصلحة في نقطة أولى، بينما نخصّص النقطة الثانية لدراسة شرط الصفة.

أولا- شرط المصلحة في المراجعة الدستورية:

يقصد بالمصلحة الفائدة العملية التي تعود على رافع الدعوى إذا حكم له بطلباته وهي شرط لقبول الدعوى، فحيث لا مصلحة فلا دعوى، لأنّ المصلحة مناط الدعوى. وأساس هذه القاعدة هو تنزيه ساحات القضاء عن الإنشغال بدعاوى لا فائدة منها أو بدعاوى كيدية[١].

ولا بد أن يكون لرافع الدعوى الدستورية مصلحة، وبذلك فتعتبر المصلحة شرطاً أساسياً لكي تقبل الدعوى، وإن انعدام المصلحة معناه انعدام الدعوى. وهي من المبادئ الأساسية في الإجراءات، والمحكمة تتصدى لمدى تحققها من تلقاء نفسها حتى ولو لم يتم التمسك بها أمامها فهي من النظام العام[٢].

والمصلحة كشرط لقبول المراجعة الدستورية تختلف عن المصلحة في دعاوى القضاء الكامل، فهذه الأخيرة تتطلب أن يبرهن المدعي على أن له حق قد لحقه ضرر من جراء العمل غير المشروع الذي صدر من الإدارة وهي نفس المصلحة المتطلبة في الدعاوى المدنية. أما المصلحة الأولى فيكفي لكي تتوافر أن يبرهن المدعي على أن مصلحته تضررت، بضرر أو معرضة لأن تتضرر نتيجة للنظام أو الأمر التشريعي المخالف للدستور[٣].

وقد نص المشرع الأردني صراحة على ضرورة توافر شرط المصلحة في الطاعن لقبول المراجعة الدستوية في المادة (٩/أ) من قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢[٤]. وهذا ما أكدته هذه المحكمة في العديد من أحكامها[٥].

([1])- الطبطبائي، **شرط المصلحة في الدعوى الدستورية- دراسة مقارنة**- ص ١٥.

([2])- عبد التواب، معوض (٢٠٠٣)، **الدفوع الدستورية**، ط٣، ص ١٣٣. أشار إليه: حميدات، عادل صبحي (٢٠٠٤)، **رقابة محكمة العدل العليا على دستورية القوانين في الأردن**، رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة آل البيت، المفرق، المملكة الأردنية الهاشمية، ص ٨٤- ٨٥.

([3])- الغويري، أحمد عودة (١٩٩٧)، **القضاء الإداري الأردني- قضاء الإلغاء وقضاء التعويض**- (ط١)، مكان النشر لا يوجد، الناشر لا يوجد، ص ١٤٩-١٥٠.

([4])- تنص المادة (٩/أ/٧) من قانون محكمة العدل العليا على أنه: (بأن محكمة العدل العليا تختص بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة المتعلقة بما يلي: ٧- الطعون التي يقدمها أي متضرر يطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور...).

([5])- عدل عليا ٢٠٠١/٤٧٨، **مجلة نقابة المحامين الأردنيين**، ٢٠٠٣، ع ٧و٨، ص ١٨٩٢. وعدل عليا ٢٠٠١/٣٤٨، **مجلة نقابة المحاميين الأردنيين**، ٢٠٠٢، ع ٧ و٨، ص ١٨٩٨.

فما هي الضوابط والأحكام التي تتقيد بها محكمة العدل العليا لقبول شرط المصلحة وبالتالي قبول الدعوى الدستورية ؟

يتوجب في المصلحة التي تبرر قبول الدعوى الدستورية أن تكون المصلحة شخصية ومباشرة سواء أكانت مادية أم معنوية، حالة أم محتملة وأن تتوفر وقت رفع الدعوى وتستمر حتى الفصل في الدعوى.

١- يجب أن تكون المصلحة شخصية ومباشرة:

ومعنى ذلك أن يكون للطاعن مصلحة شخصية مباشرة في رفع هذه الدعوى، ويقصد بالمصلحة الشخصية المباشرة أن يكون رافع الدعوى في حالة قانونية أو مركز قانوني أثر فيه النظام أو القانون المؤقت المطعون فيه تأثيرا مباشرا[١]. أي أن تكون مصلحة الطاعن وكما عبر أحد الفقهاء على درجة معينة من التفريد (individualisation) بحيث لا تختلط بالمصلحة العامة التي لكل مواطن في أن تتصرف الإدارة في حدود اختصاصها[٢].

وتتحدّد المصلحة الشخصية والمباشرة بوجود صلة بين النظام أو القانون المؤقت المطعون فيه وبين ذات المدعي سواء أكان فردا طبيعيا أم هيئة تتمتع بالشخصية المعنوية، بحيث يكون لهذه الصلة التي تولدت عند صدور هذا النظام أو القانون المؤقت تأثيرها المباشر على المركز القانوني للطاعن، فأحدثت فيه تغييرا على نحو أضرّ به ممّا جعله في وضع يخوّله الطعن في هذا النظام أو القانون المؤقت المخالف للدستور لوقف العمل به[٣].

ويترتب على وصف المصلحة بهذه الصورة، أنه لا يشترط في الطاعن أن يكون صاحب حق ذاتي أهدره النظام أو القانون المؤقت، وإنما يكفي توافر المصلحة الشخصية المباشرة مسها النظام أو القانون المؤقت. كما يترتب عليه كذلك عدم قبول الدعوى إلا ممن ينطبق عليه هذا الوصف مهما كانت صلته بالمدعي[٤].

وقد نص المشرع الأردني صراحة على ضرورة توافر شرط المصلحة الشخصية المباشرة لقبول الدعوى في المادة (٩/ج/٢) من قانون محكمة العدل العليا[٥]، موضحا فيها عدم قبول الدعوى المقدمة من أشخاص ليس لهم مصلحة شخصية. وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا في

---

(1)- الشوبكي، **القضاء الإداري – دراسة مقارنة** – ص ٢١٠.

(2)- مخلص، محمد عبد السلام (بدون سنة)، **نظرية المصلحة في دعوى الإلغاء**، رقم الطبعة لا يوجد، القاهرة: دار الفكر العربي، ص ١٢٢.

(3)- الغويري، **القضاء الإداري الأردني- قضاء الإلغاء وقضاء التعويض**- ص ١٥٥.

(4)- كنعان، **القضاء الإداري**، ص ٢٠٦.

(5)- تنص المادة (٩/ج/٢) من قانون محكمة العدل العليا على أنه: (لا تقبل الدعوى المقدمة من أشخاص ليس لهم مصلحة شخصية).

العديد من أحكامها. نذكر منها على سبيل المثال حكمها الصادر في ٢٠٠١ والمتعلق بالطعن في قانون العقوبات الأردني المؤقت رقم ٥٤ لسنة ٢٠٠١ المعدل لقانون العقوبات الأردني رقم ١٢ لسنة ١٩٦٠ والمتضمن تغليظ العقوبات على الصحفيين وقد جاء في حكمها ما يلي: (المصلحة شرط أساسي لقبول الدعوى، وحيث لا مصلحة لا دعوى، ولم يجعل المشرع من دعوى وقف العمل بالقانون المؤقت صفة دعوى الحسبة التي يجوز رفعها من أي مواطن، إذ حصر القانون حق رفعها بمن تحققت له مصلحة أكيدة منها مستندا إلى أن القانون المطعون فيه شأنه أن يؤثر في المركز القانوني للطاعن، ولا يصح بالتالي أن تختلط مصلحة الطاعن بالمصلحة العامة التي يجب أن تكون مميزة عنها ومستقاة بذاتها. وحيث أن المستدعين لم يقدموا أية بينة تثبت توفر المصلحة الشخصية المباشرة لهم، كما لم يبينوا الأضرار التي لحقت بهم من جراء صدور القانون المؤقت المطعون فيه، مما يتعين معه رد الدعوى)[١].

وهذا ما أكدته كذلك في حكمها المتعلق بالطعن بقانون الإنتخاب المؤقت لمجلس النواب رقم ٢٠٠١/٣٤ والنظام الصادر بمقتضاه بقولها: (يستفاد من أحكام المادة (٩/أ/٧) و(٩/ج/٢) من قانون محكمة العدل العليا وما استقر عليه قضاء محكمة العدل العليا والفقه والقضاء الإداري أن المصلحة شرط أساسي لقبول الدعوى، فحيث لا مصلحة لا دعوى...وحيث أن دعوى الطعن في دستورية القانون المؤقت ليس من قبيل دعوى الحسبة فان مناط قبولها أن يتوافر للطاعن مصلحة شخصية مباشرة في رفعها وطالما لم يرد أي دليل يشير إلى وجود مصلحة للمستدعين وأنه قد لحق بهم ضرر بسبب صدور هذا القانون باعتبار الضرر أحد أركان المصلحة الشخصية ولعدم توفر شروط المصلحة الشخصية في هذه الدعوى فيتعين عدم قبولها، ولا يرد قول المستدعين أنهم بصفتهم مواطنون وناخبون ونواب وأمناء أحزاب سياسية إذا لم يكن لهم مصلحة في الطعن بقانون الإنتخاب ونظام تقسيم الدوائر الإنتخابية فمن هو الذي له مصلحة للطعن ذلك أن المستدعين بصفاتهم المذكورة في لائحة الدعوى لا تفترض أن يكون لهم تلقائيا مصلحة شخصية ومباشرة بل لا بد من التحقق من وجود المصلحة وإقامة الدليل عليها)[٢]. وهذا ما استقر عليه مجلس الدولة الفرنسي[٣].

وتأسيسا على ما سبق، فإن شرط المصلحة الشخصية المباشرة يتحدد على ضوء عنصرين يجب اتباعهما من قبل الطاعن وهما ضرورة إثبات أن هناك ضررا حالا أو محتملا يلحق بالطاعن، وأن يكون مصدر الضرر هو النص التشريعي المطعون به على وجه اليقين وليس

([1])- عدل عليا ٢٠٠١/٤٧٨، **مجلة نقابة المحاميين الأردنيين**، ٢٠٠٢، ع ٧ و٨، ص ١٨٩٢.
([2])- عدل عليا ٢٠٠١/٣٤٨ بتاريخ ٢٠٠٢/٣/٢٨، **مركز عدالة.**
([3])- أبو العثم، **القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق**، ص ٢٥٢.

مبنيا على وجود الإفتراض من قبل الطاعن[١]، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا بقولها: (...يشترط...أن تتوفر في المصلحة المشروعة للمستدعي الشرطان التاليين: ١- أن يقوم المستدعي وبحدود هذه الصفة التي اختصم بها القانون المؤقت المطعون فيه الدليل على أن ضررا واقعيا قد لحق به، وأن يكون هذا الضرر مباشرا ومستقلا بعناصره وممكنا تداركه. ٢- وأن يكون هذا الضرر عائدا إلى النص التشريعي المطعون فيه وليس ضررا متوهما أو محتملا)[٢].

أو بعبارة أخرى يمكن القول أنه لا يكفي مجرد مخالفة النظام أو القانون المؤقت للدستور وإنما لا بد أن يؤدي تطبيقه إلى إلحاق ضررا بالطاعن الذي يدعي عدم دستورية ذلك النص التشريعي.

٢- أن تكون المصلحة مادية أو معنوية:

قد تكون المصلحة التي يدافع عنها الطاعن مصلحة مادية، كما قد تكون أيضا مصلحة معنوية، فيكفي لقبول الدعوى الدستورية أن تكون لرافع الدعوى مصلحة مادية أو معنوية[٣].

ويقصد بالمصلحة المادية المصلحة التي يمكن تقديرها بمال، وتحديد المصلحة وتقديرها يعود للقاضي. أما المصلحة المعنوية فهي المصلحة التي لا تقدر بمال، وإنما تتمثل بالمساس بأحد الحقوق المعنوية لرافع الدعوى. وقد استقر القضاء الإداري على المساواة بين هذه المصالح في قبول دعوى وقف العمل بالقانون المؤقت[٤].

ولكنه مع ذلك يتعين في المصلحة مناط الدعوى الدستورية ألا تكون مجرد مصلحة نظرية فقط كتلك التي تبتغي تقرير حكم الدستور مجردا من موضوع معين لأغراض أكاديمية، أو أيديولوجية، أو دفاعا عن قيم مثالية[٥].

فيحق لكل من ينتمي إلى ديانة معينة أن يطعن في النظام أو القانون المؤقت الذي قد يعطل ممارسة الشعائر الدينية لجماعات معينة بإغلاق بعض دور العبادة لهم وذلك لتوافر المصلحة المعنوية والشخصية بهذا الطعن.

---

(1)- الحسبان، عيد أحمد (٢٠٠٥)، شرط المصلحة لقبول دعوى وقف العمل بالقوانين المؤقتة في ضوء اجتهادات محكمة العدل العليا الأردنية والقضاء المقارن، مجلة الشريعة والقانون، **دراسات، علوم الشريعة والقانون**، ٣٢(٢)، ص ٤٠٠.

(2)- عدل عليا ٢٠٠١/٤٧٨ بتاريخ ٢٠٠٢/٧/١٦، **مركز عدالة**.

(3)- الشوبكي، **القضاء الإداري- دراسة مقارنة**- ص ٢١٠.

(4)- الحسبان، **شرط المصلحة لقبول دعوى وقف العمل بالقوانين المؤقتة في ضوء إجتهادات محكمة العدل العليا الأردنية والقضاء المقارن**، ص ٣٩٣.

(5)- فوزي، صلاح الدين (١٩٩٣)، **الدعوى الدستورية**، دار النهضة العربية، ص ١٦٥. أشار إليه: حميدات، **رقابة محكمة العدل العليا على دستورية القوانين في الأردن**، ص ٨٨.

٣- المصلحة الحالة أوالمحتملة:

القاعدة العامة في الدعاوى العادية أن تكون المصلحة قائمة ويقرها القانون. ولا يؤخذ بالمصلحة المحتملة إلا استثناء وذلك في حالات دفع ضرر محدق أو الاستيثاق لحق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه. وهذا ما نص عليه المشرع الأردني في قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني الحالي[١]. فحين أهمل المشرع النص على المصلحة المحتملة في قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢[٢].

والمصلحة المحتملة إذا كان لها مكان بالنسبة للدعاوى العادية- ولو بصفة استثنائية- فمن باب أولى أن يُعترف بها في الدعوى الدستورية لأن هذه الدعوى لا يشترط فيها استناد المصلحة إلى حق من الحقوق، كما أنها لا ترفع إلا خلال فترة قصيرة حيث يضيع الحق في الطعن إذا ما انتظر الطاعن حتى تصبح مصلحته محققة أو حالة، ومن جهة ثالثة لكون هذه الدعوى من الدعاوى العينية الموجهة إلى النصوص القانونية[٣].

ويقصد بالمصلحة الحالّة هي التي يكون فيها من المؤكد أن فائدة مادية أو معنوية ستعود على الطاعن من وقف العمل بالنظام أو القانون المؤقت. في حين يقصد بالمصلحة المحتملة هي التي من شأنها أن تهيء الفرصة لجلب نفع أو دفع ضرر دون أن يكون ذلك مؤكدا فهي مصلحة محل شك[٤]، والمصلحة المحتملة حتى تبرر قبول الدعوى الدستورية، ينبغي أن تكون واضحة المعالم، وأن يكون المساس بمركز الطاعن محتمل الحدوث بشكل كاف مستقبلا، وهذه الأمور كلها متروك تقديرها للقضاء[٥].

وتأسيسا على ذلك، توسع القضاء الإداري ممثلا في محكمة العدل العيا الأردنية ومجلس الدولة الفرنسي على خلاف القضاء العادي في تفسير شرط المصلحة فلم يكتف بقيام المصلحة الحالة، وإنما أخذ أيضا بفكرة المصلحة المحتملة وهي المصلحة التي تتحقق لرافع الدعوى مستقبلا[٦].

---

(1)- تنص المادة (٢/٣) من قانون أصول المحاكمات المدنية على أنه: (تكفي المصلحة المحتملة إذا كان الغرض من الطلب الاحتياط لدفع ضرر محدق أو الاستيثاق بحق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه).

(2)- أبو العثم، **القضاء الإداري – بين النظرية والتطبيق**، ص ٢٥٤- ٢٥٥.

(3)- كنعان، **القضاء الإداري**، ص ٢٠٧ – ٢٠٨. وأبو العثم، **القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق**، ص٢٥٤-٢٥٥.

(4)- أبو العثم، **القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق**، ص٢٥٤.

(5)- الغويري، **القضاء الإداري الأردني- قضاء الإلغاء وقضاء التعويض**- ص ١٥٥ – ١٥٦.

(6)- الحسبان، **شرط المصلحة لقبول دعوى وقف العمل بالقوانين المؤقتة في ضوء اجتهادات محمة العدل العليا الاردنية والقضاء المقارن**، ص ٣٩٤.

٤- وقت توافر المصلحة.

القاعدة العامة في الدعوى العادية أن توافر واستمرار المصلحة شرط لقبول الدعوى حتى الفصل فيها. فلا يكفي أن تكون المصلحة متوافرة فقط عند رفع الدعوى، بل أيضا أن تظل قائمة ومستمرة لحين الفصل في تلك الدعوى، وإذا زالت المصلحة قبل صدور الحكم فإن المحكمة تقضي بعدم الإستمرار في نظر الدعوى(١).

ولقد سارت محكمة العدل العليا على هذا النهج، حيث أكدت على ضرورة وجوب توافر شرط المصلحة من وقت رفع الدعوى حتى الفصل فيها، فإذا زالت المصلحة قبل صدور الحكم، تقضي المحكمة برد الدعوى وعدم الإستمرار في نظرها(٢). في حين اكتفى مجلس الدولة الفرنسي بتوافر شرط المصلحة وقت رفع الدعوى فقط. ولم يشترط استمرارها حتى الفصل في الدعوى. وهذا ما ذهب إليه في حكمه الصادر في ١٩٦٥/١٠/٦(٣).

وإذا كان لا خلاف في وجوب توافر شرط المصلحة الشخصية والمباشرة في الدعوى الدستورية المقامة من قبل الأفراد أمام محكمة العدل العليا الأردنية، فالأمر على خلاف ذلك بالنسبة للمراجعة الدستورية المقامة من قبل السلطات العامة أمام المجلس الدستوري الجزائري والفرنسي. فعندما تقوم السلطات العامة بإحالة التنظيمات والأوامر التشريعية المشكوك بعدم دستوريتها، فإن هذا يتم بناء على اعتبارات تتصل بالمصلحة العامة وحدها. ونتيجة لممارسة إختصاصات مستمدة من الدستور وليس بسبب مساس القانون المطعون فيه بحق أو مركز قانوني لهما. بمعنى أن شرط المصلحة هنا مفترض ويتداخل مع شرط الصفة فيتحدان معا. ليكون الهدف الأساسي الذي تسعى السلطات العامة إلى تحقيقه هو الصالح العام، وتنكبها عنه يؤدي إلى انحرافها في تحقيقه، وذلك على عكس الأفراد الذي يسعون إلى تحقيق مصالحهم الخاصة. ولذلك فإن شرط المصلحة الشخصية والمباشرة لا يمكن تصور اشتراط توافره عند إحالة التشريع المشكوك بعدم دستوريته إلى المجلس الدستوري الجزائري أو الفرنسي(٤).

---

(1)- القيسي، إعاد علي حمود (١٩٩٩)، **القضاء الإداري**، (ط١)، عمان: دار وائل للطباعة والنشر، ص ١٨٨.

(2)- القيسي، **القضاء الإداري**، ص ١٥١. وكنعان، **القضاء الإداري**، ص ٢١٤. والشوبكي، **القضاء الإداري**، ص٢١٢.

(3)- جراح، بادي محمد عبد القادر (١٩٩٣)، **شرط المصلحة في دعوى الإلغاء - دراسة مقارنة**- رسالة ماجستير (غير منشورة)، الجامعة الأردنية، عمان، المملكة الاردنية الهاشمية، ص ٦٦.

(4)- للمزيد بهذا الشأن إرجع الصفحات (١٧-١٩) من هذه الرسالة.

ثانيا- شرط الصفة في الدعوى الدستورية:

ويقصد بالصفة هي القدرة القانونية على رفع الخصومة إلى القضاء أو المثول أمامه لتلقيها، ومن المسلم به أن الدعوى القضائية لا يمكن أن يباشرها إلا ذو صفة[١].

وتعد الصفة في الدعوى الدستورية شرطا لقبول الدعوى وشرطا لمباشرتها أمام القضاء الدستوري، إذ قد يكون الشخص صاحب مصلحة تجيز له طلب الحكم بعدم دستورية نص قانوني ومع ذلك لا يجوز له مباشرة هذه الدعوى بنفسه لإنعدام أهليته فيكون صاحب الصفة في هذه الحالة الوصي أو الولي وينبني على ذلك أنه إذا انتفت الصفة كانت الدعوى غير مقبولة، ويمكن إثارة هذا الدفع في أية مرحلة كانت عليها الدعوى[٢].

وبالرجوع إلى المادة التاسعة من قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ فيما يتعلق بالرقابة على دستورية القوانين المؤقتة والأنظمة نلاحظ غياب التحديد التشريعي لشرط الصفة.

أما عن موقف محكمة العدل العليا من هذا الشرط فقد استقر على ضرورة توافر شرط الصفة في رافع الدعوى للطعن في بعض القرارات، ومنها على سبيل المثال الطعون المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية بشأن إحداث البلديات، حيث أنها إشترطت بالإضافة لشرط المصلحة ضرورة توافر شرط الصفة. وقضت في أحد أحكامها ما يلي:"...وحيث أن ما يستفاد من مساق هذه الدعوى والغاية التي يهدف إليها المستدعيان من إقامتها المستخلصة من مجموع ما ورد في الملف من مستندات وأوراق أن طلبهما إلغاء قرار إحداث البلدية المطعون فيه لم يكن القصد منه الدفاع عن مصلحة شخصية لهما، أثر فيه القرار تأثيرا مباشرا أو مس بمركز قانوني يتمتعان به، وإنما طلب الإلغاء قدم منهما بوصفهما مواطنين في القرية التي أحدثت فيها البلدية، وحيث أن الطعن بقرار احداث البلدية لا يقاس على الطعن بقرار إلغاء بلدية قائمة التي استقر الإجتهاد على قبول الطعن بقرار الإلغاء من كل مواطن ناخب في القرية على أساس أن إلغاء البلدية القائمة من شأنه أن يسد باب الترشيح ويؤثر في مركز كل من يطمح إلى أن يرشح نفسه لإنتخابات المجلس البلدي ويحرم المواطنين من الخدمات العامة التي تقوم بها البلدية، وهذه الحالة غير متوفرة في قرار إحداث البلدية، فإن ما ينبني على ذلك أن شرط المصلحة أو الصفة

---

(١)- جمال الدين، سامي (١٩٩١)، **الدعاوى الإدارية**، رقم الطبعة لا يوجد، الإسكندرية: منشأة المعارف، ص ٨٩.

(٢)- ابو العثم، **القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق**، ٢٥٧.

في الدعوى غير متوفرة بحق المستدعي، وبالتالي تكون دعواهما غير مقبولة بناء على هذا السبب" [١].

أما فيما يتعلّق بالدستور الجزائري فقد حدّد صراحة أصحاب الصفة المخولة بإحالة التشريعات المشكوك في دستوريتها إلى المجلس الدستوري في المادة (١٦٦)[٢]، وحصرها في رئيس الجمهورية أو رئيسي المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة. بحيث لا يجوز لغيرهم مراجعة هذه الهيئة الدستورية بموضوع الرقابة الدستورية.

وخلاصة القول نشير، إلى مدى فاعلية الرقابة على دستورية الأنظمة والقوانين المؤقتة في إطار التجربة الأردنية في ضمان حماية حقوق الأفراد من خلال تخويلهم الطعن المباشر في دستورية هذه التشريعات بموجب دعوى وقف العمل بالقوانين المؤقتة أو الأنظمة المخالفة للدّستور. وما يقابلها حرمان الأفراد من اللجوء إلى المجلس الدستوري الجزائري.

الفرع الثاني: شرط الميعاد.

لم يحدد المشرع الأردني في قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ أي ميعاد خاص بتقديم دعوى دستورية الأنظمة والقوانين المؤقتة، ونظرا لأن الدعوى الدستورية هي دعوى قضائية، فشروط قبولها هي شروط قبول كل دعوى قضائية[٣]. وهذا ما استقرت عليه موقف التشريعات المقارنة والتجارب التي تبت الرقابة القضائية على دستورية التشريعات.

وتأسيسا عليه، يطبق شرط الميعاد العام المتعلق بدعوى الإلغاء المنصوص عليه في المادة (١٢/أ) من قانون محكمة العدل العليا[٤] على دعوى دستورية القوانين المؤقتة والأنظمة. وعليه، فإنه من الضروري إقامة الدعوى الدستورية خلال ستين يوما من تاريخ نفاذ القانون[٥].

والمدة المحددة لرفع الدعوى تعتبر من النظام العام. وللمحكمة أن تثيرها من تلقاء نفسها، ويحق لها أن تقرر رد الدعوى لتقديمها بعد فوات المهلة القانونية. كما أنه لا يمكن الإتفاق على تعديل هذا الميعاد أو مده أو وقفه على خلاف الأوضاع القانونية المحددة عن طريق التراضي

---

[1]- عدل عليا ١٩٨٠/٩/١٧، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٠، ص١٦٤. أشار إليه الحسبان، **شرط المصلحة لقبول دعوى وقف العمل بالقوانين المؤقتة في ضوء اجتهادات محكمة العدل العليا الأردنية والقضاء المقارن**، ص٣٣٩.

[2]- تنص المادة (١٦٦) من الدستور الجزائري على أنه: (يُخطر رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشَعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، المجلس الدستوري).

[3]- محمد، محمد أبو زيد (٢٠٠٣)، **الوجيز في القانون الدستوري- المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري المصري**- ص ٣٧٩.

[4]- تنص المادة (١٢/أ- ب) من قانون محكمة العدل العليا الحالي على أنه: (مع مراعاة الفقرتين (ب- ج) من هذه المادة تقام الدعوى لدى المحكمة باستدعاء خطي يقدم إليها خلال (٦٠) يوما من تاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمستدعي أو من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو بأي طريقة أخرى إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار من ذلك التاريخ أو يقضي بتبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة...).

[5]- حميدات، **رقابة محكمة العدل العليا على دستورية القوانين في الأردن**، ص ٩٠.

بين الإدارة والأفراد. كما يجوز كذلك الدفع بعدم قبول الدعوى لإنتهاء المدة القانونية في جميع مراحل المراجعة[1].

كذلك الأمر لم يحدّد الدستور الجزائري مدة معينة يجب خلالها إحالة الأنظمة والأوامر التشريعية والتفويضية على المجلس الدستوري لممارسة رقابته على دستورية هذه التشريعات.

وبالرجوع إلى آراء وقرارات المجلس الدستوري الجزائري فيما يتعلق بالرقابة على دستورية الأوامر التشريعية، نجد أن المدة الفاصلة ما بين- المصادقة على الأمر التشريعي فيما يتعلق بالرقابة السابقة أونشره في الجريدة الرسمية فيما يتعلق بالرقابة اللاحقة- والإحالة إلى المجلس الدستوري قد تراوحت- بحسب الحالات- مابين ستة أيام إلى ثلاث سنوات فمثلاً:

المادة (٢) من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي، والذي تمت المصادقة عليه من طرف المجلس الوطني الإنتقالي بتاريخ ١٩٩٧/١/٦. تمت إحالته إلى المجلس الدستوري برسالة مؤرخة في ١٩٩٧/٢/١٢ والمسجلة بالأمانة العامة للمجلس الدستوري في ١٩٩٧/٢/١٢. فنلاحظ أن مدة الإحالة إلى المجلس الدستوري قد استغرقت ستة أيام.

والأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية والذي حصل على موافقة المجلس الوطني الإنتقالي في ١٩٩٧/١/٢٥ تمت إحالته إلى المجلس الدستوري برسالة مؤرخة في ١٩٩٧/٢/٢٣، والمسجلة في سجل الإخطار بالأمانة العامة للمجلس الدستوري بتاريخ ١٩٩٧/٢/٢٤. فنلاحظ أن مدة الإحالة إلى المجلس الدستوري قد استغرقت ثلاثين يوما.

والأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات والذي حصل على موافقة المجلس الوطني الإنتقالي في ١٩٩٧/١/٢٥ تمت إحالته إلى المجلس الدستوري الجزائري برسالة مؤرخة في ١٩٩٧/٢/٢٣، مسجلة في سجل الإخطار بالأمانة العامة للمجلس الدستوري في ١٩٩٧/٢/٢٤. فنلاحظ أن مدة الإحالة إلى المجلس الدستوري قد استغرقت ثلاثين يوما.

الأمر رقم ٩٧-١٥ المؤرخ في ١٩٩٧/٥/٣١ المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى الذي نشر في الجريدة الرسمية في ١٩٩٧/٦/٤ تمت إحالته إلى المجلس الدستوري برسالة مؤرخة في ٢٠٠٠/٢/٢٣ والمسجلة في سجل الإخطار بالأمانة العامة للمجلس الدستوري في ٢٠٠٠/٢/٢٣. فنلاحظ أن مدة الإحالة إلى المجلس الدستوري قد اشتغرقت تقريبا ثلاث سنوات.

---

(1)- الشوبكي، **القضاء الإداري- دراسة مقارنة**- ص ٢١٨. وكنعان، **القضاء الإداري**، ص ٢٢٣- ٢٢٤. القيسي، **القضاء الإداري**، ص ١٩١.

فالملاحظ، هو أن هذه المدة في الإحالة إلى المجلس الدستوري غير منضبطة ولا تخضع لحد زمني محدد. فيصبح من حق المرجع المختص بالإحالة تقديم المراجعة أمام المجلس الدستوري دون التقيد بأجل محدد، وهذا ما يعني أن تقديم المراجعة إلى المجلس الدستوري متوقف على إرادة جهات الإخطار.

وقد أحسن مشرّعنا الدستوري فعلاً بعدم تحديده ميعاداً لإحالة التشريعات إلى المجلس الدستوري. لأن القول بخلاف ذلك سيثير إشكالية حول مصير القانون الذي رفض المجلس الدستوري النظر فيه لإنقضاء الأجل وثبت بالفعل مخالفته للدستور. كما أن كثير من المخالفات لا يتم اكتشافها إلا بعد زمن. وقد حدث عمليا أن أخطر المجلس الدستوري الجزائري بعد ثلاث سنوات من نشر الأمر رقم ٩٧-١٥ في الجريدة الرسمية.

وإن لم يحدد الدستور الجزائري مدّة معيّنة يجب خلالها على جهات الإخطار إحالة التشريعات إلى المجلس الدستوري لرقابة دستوريتها إلا أنه حدد المهلة القانونية التي يتوجب خلالها على المجلس الدستوري أن يصدر رأيه أو قراره فيها وهي عشرين يوما الموالية لتاريخ الإخطار من أحد المراجع المختصة بالإحالة[١] ويبدأ سريان هذه المدة من تاريخ تسجيل المراجعة في قلم المجلس الدّستوري عملا بأحكام المادة (١٠) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدّستوري الجزائري[٢].

يبقى أن نشير أن المجلس الدستوري الجزائري على إمتداد آراءه وقراراته المختلفة المتعلقة بمطابقة هذه الأوامر التشريعية للدستور ظل دوماً محترماً للآجال القانونية المنصوص عليها في الدستور ولم يجاوز العشرين يوماً في إصدار قراراته.

وخلاصة القول، وبعد عرض شروط تقديم المراجعة، ينتهي بنا القول إلى أن المجلس الدستوري الجزائري لا يشرع في فحص دستورية التنظيمات والأوامر التشريعية إلا بناء على إحالة من قبل رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان، وما تجدر الإشارة إليه أن هذه الإحالة جاءت قاصرة وخاصة من خلال حرمان الأفراد من الطعن بعدم دستورية هذه التشريعات، الذين وجدو لهم مكان للطعن بعدم دستورية هذه التشريعات أمام محكمة العدل العليا في الحالة الأردنية.

([1])- وفي هذا الشأن تنص المادة (١٦٧) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ على أنـه: (يتـداول المجلـس الدستوري في جلسة مغلقة، ويعطي رأيه أو يصدر قراره في ظرف العشرين يوما الموالية لتاريخ الإخطار).

([2])- تنص المادة (١٠) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري على أنه: (تسجل رسالة الإخطار لدى الأمانة العامة للمجلس الدستوري في سجل الإخطار ويسلم إشعار بإستلامها. يشكل التاريخ المبين فـي إشـعار الإستلام بداية سريان الأجل المحدد في المادة ١٦٧ من الدستور).

المطلب الثاني: الآثار المترتبة على فحص دستورية الإختصاص التشريعي للحكومة.

لم تتعرض الدساتير الأردنية المتعاقبة لموضوع رقابة دستورية القوانين صراحة، بل تركت هذا الموضوع المهم عائما وقابلا للاجتهاد القضائي، فتباين الاجتهاد القضائي الأردني حول هذا الموضوع، إلاّ أن قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ نص صراحة على إختصاص محكمة العدل العليا بالنظر في دستورية الأنظمة والقوانين المؤقتة. وبالمقابل نصت الدساتير الجزائرية المتعاقبة باستثناء دستور سنة ١٩٧٦ على رقابة دستورية التشريعات وأسندتها للمجلس الدستوري الجزائري.

وسنحاول مناقشة الأثر المترتب على رقابة محكمة العدل العليا الأردنية في الفرع الأول، على أن نتناول الأثر المترتب على رقابة المجلس الدستوري الجزائري في الفرع الثاني.

الفرع الأول: الأثر المترتب على رقابة محكمة العدل العليا لدستورية الإختصاص التشريعي للحكومة.

أصبحت محكمة العدل العليا بموجب قانونها الحالي تختص بالرقابة على دستورية كل من الأنظمة والقوانين المؤقتة. وهذا ما سيكون محور هذا الفرع، حيث سيتم مناقشة رقابة محكمة العدل العليا على دستورية الأنظمة في نقطة أولى، بينما نخصّص النقطة الثانية لدراسة رقابة محكمة العدل العليا في الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة.

أولاً: رقابة محكمة العدل العليا على دستورية الأنظمة.

لم تكن القوانين السابقة على قانون محكمة العدل العليا الحالي رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ تنص على إختصاص محكمة العدل بالرقابة المباشرة على دستورية الأنظمة، وإنما اقتصرت بالنص على اختصاص هذه المحكمة في الرقابة غير المباشرة والتي تقتصر فقط على إبطال الإجراءات والقرارات التي تصدر بموجب أنظمة تخالف القانون أو الدستور[1]، وذلك استنادا لنص المادة (١٠/٣/ز) من قانون تشكيل المحاكم النظامية لعام ١٩٥٢[2]. والمادة (٩/أ/٧) من قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم ٨٩/١١ [3].

([1])- كنعان، **القضاء الإداري**، ص ١٥٢.

([2])- تنص المادة (١٠/٣/ز) من قانون تشكيل المحاكم النظامية وتعديلاته رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٢ المنشور على صفحة ١٥٩ من الجريدة الرسمية عدد رقم ١١٠٥ بتاريخ ١٩٥٢/٤/١٦ على أنه: (تنظر محكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا في الدعاوى بإبطال أي إجراء صادر بموجب نظام يخالف الدستور أو القانون بناء على شكوى المتضرر).

([3])- تنص المادة (٩/أ/٧) من قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم (٨٩/١١) على أنه: (مع مراعاة أحكام الفقرة ب من هذه المادة وأحكام المادتين (١٠، ١١) من هذا القانون تختص محكمة العدل العليا دون غيرها بالنظر والقضاء في الدعوى المتعلقة بالأمور التالية: ٧- الدعاوى بإبطال أي قرار صادر بموجب نظام يخالف الدستور أو القانون بناء على شكوى المتضرر).

فهذه التشريعات تعطي للمحكمة حق النظر فيما إذا كان النظام مخالفا للدستور أم لا، وتبعا لذلك إلغاء الإجراء الذي صدر استنادا للنظام المخالف للدستور ولكن دون أن تصل سلطة المحكمة إلى إلغاء النظام ذاته[١].

وتطبيقا لذلك قضت محكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا بأنه: (...من القواعد الدستورية أنه لا يجوز إصدار أي نظام تُغاير أحكامه نصوص القانون الذي صدر بمقتضاه، وبحال صدور مثل هذا النظام فلا يعمل بالأحكام الواردة فيه والمغايرة لنصوص القانون الصادر ذلك النظام بمقتضاه...)[٢]

كما قضت في حكم آخر بنفس الإتجاه بقولها[٣]: (...إن صلاحية المحكمة تقتصر على إبطال الإجراءات التي تصدر بموجب الأنظمة المخالفة للقانون أو الدستور كما هو ظاهر من نص المادة (١٠/٣/ز) من قانون تشكيل المحاكم رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٢، ولو أن واضع القانون منح المحكمة سلطة إبطال النظام نفسه لما كان ثمة ضرورة لوضع البند المذكور في هذه الفقرة الثالثة من المادة العاشرة، فإضافة البند (ز) إلى هذه الفقرة دليل على أن الشارع أراد أن يحد من صلاحية المحكمة في إبطال الأنظمة نفسها...).

وقد تتابعت أحكامها على هذا النهج، في تقرير عدم إختصاصها بإلغاء الأنظمة المخالفة للدستور أو القانون ونذكر منها على سبيل المثال حكمها الذي صرحت فيه[٤]:(تختص محكمة العدل العليا عملا بنص المادة (١٠/٣/ز) من قانون تشكيل المحاكم النظامية بالنظر في إبطال الإجراء الصادر بالإستناد إلى نظام مخالف للقانون أو الدستور، أما الإجراء الصادر بالإستناد إلى القانون فهي غير مختصة بإلغائه)، كما قضت [٥] (لا تملك محكمة العدل العليا صلاحية إبطال النظام وإنما تنحصر صلاحياتها في إبطال الإجراء الصادر بموجب النظام)، وقضت كذلك[٦]: (...إنما صدر بحق المستدعي من اجراءات لم تتم بموجب قرار إداري كما يدعي وإنما تمت بموجب النظام رقم ٨٤ لسنة ١٩٧٧، ولهذا فإن دعوى المستدعي في حقيقتها تنصب على طلب إلغاء ما ورد في هذا النظام... وحيث أن محكمة العدل العليا لا تملك صلاحية إبطال نظام وإنما صلاحيتها المنصوص عليها في المادة (١٠/٣/ز) من قانون تشكيل المحاكم النظامية

---

[1]- أبو حجيلة، **الرقابة على دستورية القوانين في الأردن**، ص١٧٣.
[2]- عدل عليا ٥٣/١٤٠، **مجلة نقابة المحامين**، ١٩٥٣، ص ٦٣٢.
[3]- عدل عليا (٥٦/٦)، **مجلة نقابة المحامين الأردنيين**، ع١، ١٩٥٦، ص ١٠٠.
[4]- عدل عليا ٧٤/٤٠، ١٩٧٤، **مركز عدالة**.
[5]- عدل عليا٧٧/١٢٦، **مجلة نقابة المحامين**، ع ٦، ١٩٧٤، ص ٧٣١.
[6]- عدل عليا ٧٨/١١، **مجلة نقابة المحامين**، ع ٥، ١٩٧٨، ص ٦٧٥.

هي إبطال الإجراء الصادر بموجب النظام...). وقضت أيضا [١]: (...لا يجوز أن ينص نظام على حكم يخالف القانون الذي صدر النظام بالإستناد إليه، كما لا يجوز إجراء تصرف بالاستناد إلى النظام يخالف القانون...)، وقضت [٢] (...لا تختص محكمة العدل العليا بإلغاء ما ورد في النظام وإنما ينحصر اختصاصها في ابطال الإجراء الصادر بموجب هذا النظام عملا بأحكام المادة (١٠/٣/ز) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٢...).

وفي قضية أخرى حكمت محكمة التمييز بتاريخ ١٩٦٣/١٠/٢٩ بأن أي نظام يصدر وفقا لأحكام القوانين تعطى بموجبه أية محكمة اختصاصا معينا للفصل بأية قضية لا يجوز العمل بموجبه، ذلك لأن مثل هذا النظام يعتبر مخالفا لأحكام المادة (١٠٠) من الدستور ومن حق المحكمة أن تمتنع عن تطبيقه[٣].

ومن هذه الأحكام يتضح لنا أن القضاء الأردني يتحقق من مدى إتفاق النظام مع الدستور، فإذا كان مخالفا له امتنع عن تطبيق النظام وقضى بإبطال الإجراء الذي اتخذ استنادا للنظام المخالف للدستور.

ولم تقتصر رقابة محكمة العدل العليا على مشروعية بعض الأنظمة دون الأخرى وإنما شملت رقابتها جميع أنواع الأنظمة سواء كانت أنظمة تنفيذية أو مستقلة أو متعلقة بسير المرافق العامة والضبط الإداري...ومن أمثلة ذلك حكمها الذي قضت فيه بقولها: (إنه من المبادئ العامة أن النظام الذي يوضع تنفيذا لأحكام القانون يجب أن يقتصر على ايراد قواعد تنفيذية محضة لا تزيد شيئا على نصوص القانون أو تحد منها، حسبما هو مستفاد من نص المادة (٣١) من الدستور...أما ما ورد في المادة (١٨) من نظام التقاعد والضمان الإجتماعي للمحامين لسنة ١٩٧٠ حسبما عدلت بالنظام رقم (٤) لسنة ١٩٧٣ من أنه يشترط لإعادة تسجيل المحامي المتقاعد في سجل المحامين المزاولين أن لا يكون قد أكمل الستين من عمره فهو حكم مستحدث وقيد جديد لم يورده المشرع في قانون المحامين النظاميين رقم (١١) لسنة ١٩٧٢، ولا يجوز ايراده بالنظام...)[٤].

أما بعد صدور قانون محكمة العدل العليا الحالي أصبحت هذه المحكمة مختصة بموجب المادة (٩/أ/٦-٧) في الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب إلغاء أي قرار أو إجراء صادر بموجب أي قانون يخالف الدستور أو أي نظام يخالف الدستور أو القانون، وكذلك الطعون التي

---

(1)- عدل عليا ٨٥/٣٩، **مجلة نقابة المحامين**، ع ١، ١٩٨٦، ص ٢١٥.
(2)- عدل عليا ٨٨/١٠، **مجلة نفابة المحامين**، ع ١، ١٩٨٩، ص١١٩.
(3)- تمييز حقوق ٦٣/٣٠٢، سنة ١١، ع ١١ و١٢، ص ٥٢٥. أشار إليه: أبو حجيلة، **الرقابة على دستورية القوانين في الأردن**، ص ١٧٦.
(4)- عدل عليا ٧٦/٤١، ١٩٧٦، **مركز عدالة**. أشار إليه: كنعان، **القضاء الإداري**، ص ١٥٣-١٥٤.

يقدمها أي متضرر يطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور، أو نظام مخالف للقانون أو الدستور[١].

ويلاحظ أن التغيير الذي أحدثه المشرع على اختصاص محكمة العدل العليا في ظل قانونها الحالي يتمثل في أنه أجاز للأفراد مخاصمة مشروعية الأنظمة بدعوى مباشرة إلا أنه لا يمنح المحكمة سلطة إلغاء الأنظمة غير المشروعة بل قصر سلطتها على وقف تنفيذها في المستقبل. وبموجب هذا النص يمكن للأفراد ذوي المصلحة الطلب من المحكمة وقف تنفيذ النظام المطعون بعدم مشروعيته إذا ثبت مخالفته للقانون أو الدستور، وإذا قررت المحكمة وقف تنفيذ النظام المطعون فيه بعدم مشروعيته فإن حكمها الصادر بايقاف التنفيذ يكون حجة في مواجهة الإدارة إذ يتعين عليها الإمتناع عن تنفيذ النظام الذي قررت المحكمة وقف تنفيذه على كافة الأفراد. إلا أن النظام يبقى قائما من الناحية القانونية وإن كان وقف العمل به يشل أثاره عمليا حتى تقرر السلطة المختصة التي أصدرته مصيره ومدى تعديله أو الغائه[٢].

واستقر اجتهاد محكمة العدل العليا في ظل قانونها الحالي على تقرير وقف العمل بالأنظمة المخالفة للقانون أو الدستور، ومن ذلك قرارها رقم ٢٠٠٦/٣٠ الصادر بتاريخ ٢٠٠٦/٢/٢٧ والمتعلق بالطعن بعدم دستورية النظام رقم ٧٢ لسنة ٢٠٠٥ وطلب وقف العمل به والذي قضت فيه: (...إن النظام رقم ٧٢ لسنة ٢٠٠٥ – نظام معدل لنظام التقسيمات الإدارية رقم ٤٦ لسنة ٢٠٠٠– صدر وفقا لأحكام المادة ١٢٠ عن الجهة المختصة بإصداره، وقد صدر استنادا لأحكام الدستور، فيكون قد صدر بقوة نفاذه، والذي يتولى مجلس الوزراء إصداره على مقتضى القواعد المقررة بالدستور، ولما كانت الغاية من إصدار هذا النظام هي تنظيم سير المرافق العامة بقصد الوصول إلى تحقيق المصلحة العامة على أكمل وجه، وبما أن المستدعي لم يقدم الدليل بأن مجلس الوزراء باصداره هذا النظام قد خالف قواعد الدستور أو القانون أو تجاوزه، فان أسباب الطعن تكون غير قائمة على أساس من القانون والدعوى حقيقة بالرد، لهذا وبناء على ما تقدم نقرر رد الدعوى...)[٣].

---

(1)– تنص المادة (٩– أ) من قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ على أنه: (تختص المحكمة دون غيرها بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة والمتعلقة بما يلي:
٦– الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب إلغاء أي قرار أو إجراء بموجب أي قانون يخالف الدستور أو أي نظام يخالف الدستور أو القانون.
٧– الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب وقف العمل بأحكالم أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو نظام مخالف للقانون أو الدستور).

(2)– كنعان، **القضاء الإداري**، ص ١٥٤.

(3)– عدل عليا ٢٠٠٦/٣٠، ٢٠٠٦، **مركز عدالة**. أشار إليه: الدبس، **القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة – دراسة مقارنة**– ص ٣٢٣– ٣٢٤.

ثانياً: رقابة محكمة العدل العليا على دستورية القوانين المؤقتة.

إن عدم نص الدساتير الأردنية وتنظيمها لموضوع الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة، أدى بمحكمة العدل العليا إلى إتخاد موقفا مترددا من هذه المسألة. فبعد أن أنكرت إختصاصها في الرقابة الدستورية عدلت عن إتجاهها هذا لتقرر هذا الحق وتمتنع عن تطبيق القانون المؤقت المخالف للدستور إلا أنها عادت وأنكرت هذا الحق في بعض القضايا(١). إلى أن نصّ قانون محكمة العدل العليا الحالي على إختصاصها في وقف العمل بالقوانين المؤقتة المخالفة للدستور(٢).

١- الإمتناع عن تطبيق القوانين المؤقتة المخالفة للدستور.

أنكرت محكمة التمييز بصفتها – محكمة العدل العليا على نفسها الحق في فحص دستورية القوانين المؤقتة، في بداية عهدها، واعتبرت تلك الرقابة خارج نطاق وظيفتها القضائية[١]، ففي حكم لها قضت بأنه (بعد التدقيق نرى أن صلاحية هذه المحكمة بصفتها محكمة العدل العليا قد حددت في الفقرة الثالثة من المادة (١١) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٧١) لسنة ١٩٥١ وهذه الفقرة ببنديها لم تخول محكمة العدل العليا حق مناقشة دستورية القوانين سواء أكانت مؤقتة أم غير مؤقتة ولهذا لا يبقى ثمة فائدة عملية من أن تبحث هذه المحكمة فيما إذا كان القانون رقم ٦٩ لسنة ١٩٥١ الذي حوكم المستدعي بموجبه مخالف لأحكام الدستور أم لا...)[٢].

وهذا ما أكدته في حكم لاحق لها بقولها: (إن مجرد إقدام السلطة التنفيذية على إصدار تشريع جديد يعفي مجلس الوزراء من بيان الأسباب التي تدعو لإلغاء تسجيل شركة الطيران بعد أن كان التشريع السابق يوجب بيانها لا يدل على أن هنالك سوء قصد نحو الشركة المستدعية مادام أن تلك السلطة بما لها من صلاحية التشريع بمقتضى الدستور قد رأت أن المصلحة العامة تقتضي إدخال تعديل على قانون الطيران وما دام أن تقدير ملاءمة إصدار التشريع من عدمه أمر يعود للسلطة التشريعية فلا رقابة عليه من القضاء)[٣].

وتتابعت أحكام محكمة العدل العليا سالكة نفس النهج السابق، وهذا ما ظهر جليا في القضية رقم ٦٣/٤١، والتي تتلخص وقائعها في أن شركة ادعت بأن مجلس الوزراء أصدر قانونا مؤقتا رقم ١٣ لسنة ١٩٦٣ نص في مادته الرابعة على أن المحاكم الجمركية لا تقبل أية دعوى ضد الخزينة ما لم يكن المدعي قد دفع كافة المبالغ المطلوبة منه بما في ذلك الرسوم والغرامات، كما نص على أن أحكام هذه المادة تسري على دعاوى منع المطالبة المقامة على الحكومة لدى

---

(1)- شطناوي، **عدم كفاية الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن**، ص ١١٨.

(2)- عدل عليا ٥١/٦، **مجلة نقابة المحامين الأردنين**، ١٩٥٣، ع ٧، ص ٣٣٥.

(3)- عدل عليا ٦١/٨٨، **مجلة نقابة المحامين الأردنيين**، ١٩٦٢، ع ١، ص ٧٠٧.

المحاكم المذكورة قبل العمل بهذا القانون المؤقت، وقد طلبت تلك الشركة إلغاء القانون المؤقت لمخالفته أحكام المادة (٩٤) من الدستور لانعدام حالة الضرورة التي تجيز لمجلس الوزراء إصداره... وقد أصدرت المحكمة في النهاية حكمها القاضي بعدم أحقيتها بممارسة الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة وقد جاء في حيثيات الحكم ما يلي: (وبعد الإستماع لمرافعة وكيل الشركة المستدعية في جلسة تمهيدية وتدقيق النصوص القانونية، تبين لنا أن مناط البت في هذه القضية هو ما إذا كان القانون المؤقت يعتبر قرارا يمكن الطعن فيه بالإلغاء أم أنه تشريع لا تختص هذه المحكمة بنظر طلب إلغائه. وبالرجوع إلى المادة (٩٤) من الدستور يتضح أنه في الأوقات التي يكون فيها مجلس الأمة غير منعقد أو منحلا يختفي مبدأ الفصل بين السلطات مؤقتا وتجمع السلطة التنفيذية إلى جانب مهام الإدارة وظيفة التشريع ولهذا فإن القوانين المؤقتة التي تصدرها هذه السلطة تعتبر في الواقع من قبيل الأعمال التشريعية التي لا يمكن الطعن فيها بالإلغاء أمام هذه المحكمة. هذا عدا عن أن المادة (٩٤) المشار إليها اشترطت لبقاء القوانين المؤقتة تصديق مجلس الأمة، الأمر الذي يدل على أن هذا المجلس هو وحده المختص بمراقبة هذه القوانين من مختلف وجهات النظر (أي الشرعية والملائمة وإلغائها) وأن رقابة القضاء مستبعدة بقوة الدستور. لهذا نقرر رد الدعوى)[1].

إلا أن محكمة العدل العليا ما لبثت وأن تراجعت عن موقفها السابق وبسطت رقابتها على دستورية القوانين المؤقتة، في القضية رقم ١٩٦٧/٣٥ بمناسبة الطعن بعدم دستورية قانون الإنتخاب المؤقت رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ والتي كانت أول قضية تقر فيها المحكمة بحقها في الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة بالإمتناع عن تطبيق الأحكام غير الدستورية فقط. حيث قضت: (تبين أن المادة (٧٠) من الدستور تنص على أنه يشترط في عضو مجلس النواب أن يكون قد أتم ثلاثين سنة شمسية من عمره، وحيث أنه ثابت بإقرار المعترض أن المعترض عليه مولود بتاريخ ١٩٣٧/٣/١٧، فإنه يكون قد أتم ثلاثين سنة شمسية من عمره بتاريخ ترشيح نفسه للنيابة المصادف ١٩٦٧/٣/٢١، أما ما ورد في الفقرة (ج) من المادة (١٧) من قانون الإنتخاب المؤقت لمجلس النواب رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ من أنه يشترط في المرشح أن يكون قد أتم الثلاثين من عمره في أول كانون الثاني من السنة التي يجري فيها الإنتخاب فهو مخالف للدستور، إذ أن المادة (٧٠) من الدستور لم تشترط أن يكون المرشح قد أتم الثلاثين من عمره في أول كانون الثاني من السنة التي تجري فيها الإنتخابات وإنما جاء النص مطلقا وهو يجري

([1])– عدل عليا ٦٣/٤١، **مجلة نقابة المحامين الأردنيين**، ١٩٦٣، ع ٤، ص ٢٧٢. أشار إليه: الحياري، **القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني**، ص ٣٠٩-٣١١.

على إطلاقه بحيث يقبل الترشح للنيابة إذا كان المرشح قد أتم الثلاثين من عمره وقت الترشيح... وحيث أن قانون الإنتخاب المشار إليه هو قانون مؤقت، وقد نصت المادة (٩٤) من الدستور على أنه يجب أن لا تخالف القوانين المؤقتة أحكام الدستور فإن الإشتراط الوارد في الفقرة (ج) سالفة الذكر لا يعمل به...)[١].

وما يمكن ملاحظته على هذا الحكم أن محكمة العدل العليا قد أقرت أخيرا بحقها في الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة وذلك عن طريق أسلوب الدفع الفرعي والذي يستطيع الفرد اللجوء إليه إذا ما أريد تطبيق القانون المشكوك في دستوريته عليه، فعندها يدفع بعدم دستورية ذلك القانون. ويكون أثر الحكم بعدم الدستورية، الامتناع عن تطبيق القانون المؤقت المخالف للدستور في القضية التي دفع بعدم دستورية القانون المؤقت فيها. رغم بقائه قائما وساريا المفعول ويمكن تطبيقه في حالات أخرى[٢]. أما إذا ثبت دستوريته، يقوم القاضي بالسير في عملية الفصل في الخصومة الأصلية ويطبق القانون المؤقت، الأمر الذي يؤدي إلى إمكانية إثارة الدفع مرة أخرى سواء أمام ذات المحكمة أو أمام محكمة أخرى، وذلك نظرا لنسبية أحكام الدفع بحيث تقتصر آثارها على الخصومة والأطراف ليس إلا[٣].

وهذه الرقابة السابقة تختلف عن طريقة الدعوى الأصلية (رقابة الإلغاء) التي تجيز للقاضي أن يبطل القانون المؤقت غير الدستوري في مواجهة الكافة، ويترتب على هذا القضاء اعتبار القانون كأن لم يكن من تاريخ صدوره، أي بأثر رجعي أو على الأقل إلغائه بالنسبة للمستقبل فقط، وذلك حسب ما تقرره نصوص الدستور في هذا الشان[٤].

([1])– عدل عليا ٦٧/٣٥، **مجلة نقابة المحامين الأردنيين،** ١٩٦٧، ع٤، ص ٣٨٩. وهناك من إنتقد محكمة العدل العليا في هذا الحكم وذهب بالقول "لا أعلم من أين جاءت المحكمة الموقرة بهذا الشرط الأخير، حيث أن المادة (٧٠) من الدستور والتي تنص على أنه (يشترط في عضو مجلس النواب زيادة على الشروط المعينة في المادة (٧٥) من هذا الدستور أن يكون قد أتم ثلاثين سنة شمسية من عمره)، لم تشترط أن يكون عمر المرشح عند الترشح (٣٠) عاما وإنما اشترطت أن يكون عمر النائب ٣٠ سنة شمسية عندما يصبح نائبا وليس مرشحا، وربما يكون هناك فارق بين عمره عند الترشيح وعمره عندما يصبح نائبا". أنظر في ذلك: العواملة، منصور صالح (١٩٩٣)، **الوسيط في النظم السياسية، المجتمع وأصول الظاهرة السياسية والقانونية، المبادئ العامة للأنظمة الأساسية والدولة، الحكومة والحقوق والواجبات العامة، معالم النظم السياسية في الأردن والنظام الأساسي القائم منذ عام ١٩٥٢– دراسة تحليلية– المجلد الثاني، المبادئ العامة للأنظمة الأساسية والدولة، الكتاب الأول، المبادئ العامة للأنظمة الأساسية "الدساتير"**، ط١، عمان: الطابعون، المركز العربي للخدمات الطلابية، ص ١٩٨.

([2])– الشطناوي، **عدم كفاية الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن،** ص١١٩. والحسبان، **شرط المصلحة لقبول دعوى وقف العمل بالقوانين المؤقتة في ضوء اجتهادات محكمة العدل العليا الأردنية والقضاء المقارن،** ص ٣٩٧.

([3])– الحسبان، **شرط المصلحة لقبول دعوى وقف العمل بالقوانين المؤقتة في ضوء اجتهادات محكمة العدل العليا الأردنية والقضاء المقارن،** ص ٣٩٧.

([4])– كنعان، **القضاء الإداري،** ص ١٤٩.

وبناء عليه توالت محكمة العدل العليا في رقابة دستورية القوانين المؤقتة عن طريق الإمتناع، غير أنها في القضية رقم ١٩٧٤/٤٠ ترددت في الأخذ بهذا المبدأ وقررت: (إن مناقشة القانون المؤقت في كونه مخالفا للدستور أو غير مخالف له، هو دخول في الموضوع ولا تختص محكمة العدل العليا في النظر به)(١).

وهذا ما أكدته المحكمة في حكم آخر لها حيث قالت: (إن وكيل المستدعي أورد هذا الطعن المباشر ضد ما أسماه إجراء وهو القانون المؤقت رقم ٣ لسنة ١٩٧٧ القانون المعدل لقانون النقل على الطرق الصادر عن المستدعي ضده الأول مجلس الوزراء معتبرا أن هذا القانون بمثابة قرار إداري لصدوره عن السلطة التنفيذية وليس عن السلطة التشريعية ويخضع لرقابة محكمة العدل بدعوى مباشرة ولأنه قد صادر الحقوق المكتسبة التي ترتبت لموكله بمقتضى القانون الأصلي خلافا لأحكام الدستور فإنه يطلب إلغاءه. ونحن نرى أن هذا الإدعاء لا يستند إلى أساس من القانون ذلك لأن المادة (٩٤) من الدستور أجازت لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحلا وذلك في الأمور التي تستوجب إتخاد تدابير ضرورية أو تستدعي نفقات مستعجلة وبما أنه في الأوقات التي يكون فيها مجلس الأمة غير منعقد أو منحلا، يختفي مبدأ الفصل بين السلطات مؤقتا وتجمع السلطة التنفيذية إلى جانب مهام الإدارة مهام التشريع، أي أن السلطة التنفيذية هي سلطة مشرعة ولذلك فإن القوانين الصادرة عنها بهذه الصفة لا تعتبر قرارات إدارية بل عملا تشريعيا ولا تختص محكمة العدل بإلغائها بدعوى مباشرة)(٢).

وهكذا بقيت محكمة العدل العليا مترددة إزاء موضوع الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة، وبقيت كذلك حتى صدر قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢، والذي أناط بهذه المحكمة مهمة الرقابة القضائية على دستورية القوانين المؤقتة.

٢- وقف العمل بأحكام القوانين المؤقتة المخالفة للدستور.

كرّس المشرّع الأردني في المادة (٩/أ/٧) من قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ رقابة الوقف بالنسبة للقوانين المؤقتة(٣). وبموجب هذا القانون تختص محكمة العدل العليا بالنظر في الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور.

---

(1)- عدل عليا ٧٤/٤٠، **مجلة نقابة المحامين الأردنيين**، ١٩٧٤، ع ٥-٦، ص ٥٨٨.

(2)- عدل عليا ٧٧/٣٠، **مجلة نقابة المحاميين الأردنيين**، ١٩٧٧، ع ٧- ٨، ص ١١٨٣.

(3)- تنص المادة (٩/أ/٧) من قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ على أنه: (تختص المحكمــة... ٧- الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو نظام مخالف للقانون أو الدستور).

وبناء عليه يملك الأفراد الطعن بعدم دستورية القوانين المؤقتة مباشرة وبدعوى أصلية أمام محكمة العدل العليا خلال ستين يوما من نشر القانون المؤقت في الجريدة الرسمية دون حاجة للإنتظار لحين تطبيقها تطبيقاً فردياً والطعن بعدم مشروعية القرارات الفردية استناداً لعدم دستورية القانون المؤقت الذي يشكل الأساس القانوني لها أو الدفع بعدم دستورية القانون المؤقت المراد تطبيقه على المنازعة القضائية في أثناء نظرها [١].

وصلاحية محكمة العدل العليا تقتصر في هذه الحالة على وقف العمل بأحكام هذا القانون المؤقت اذا ثبتت مخالفته لنص دستوري دون إلغائه، ولكن وقف العمل بأحكام القانون المؤقت من شأنه أن يجعل الحكم الموقوف عاجزا عن إنتاج أي أثر قانوني نظرا لعدم صلاحيته لأن يكون مصدرا من مصادر الشرعية بعد ذلك[٢].

ووقف العمل يختلف عن الإلغاء، لأن وقف العمل بأحكام القانون المؤقت يشل آثاره، ويبقي عليه قائما تاركا للسلطة المختصة التي أصدرته صلاحية تعديله أو إلغائه. أما الإلغاء فيترتب عليه إعدام حكم أو أحكام التشريع الفرعي المطعون في شرعيته فور صدور الحكم بالإلغاء واعتباره كأن لم يكن منذ صدوره، أي منذ صدور القانون المؤقت[٣].

وبناء عليه، يتعين على السلطة التنفيذية الإمتناع عن تنفيذ القانون المؤقت الذي قررت محكمة العدل العليا وقف تنفيذه كليا أو جزئيا. وعليه لا يجوز للسلطة التنفيذية تنفيذه بأي حال من الأحوال لكنها تملك تحديد مصير القانون المؤقت الذي قررت محكمة العدل العليا عدم دستوريته باعتبارها الجهة التي أصدرته. وصلاحية محكمة العدل العليا بالنسبة للقوانين المؤقتة هي صلاحية وسطى تتوسط الرقابة عن طريق الإمتناع، وبين صلاحية الإبطال أوالإلغاء إذا انتهت المحكمة إلى عدم دستورية القانون[٤].

ومن أحكام محكمة العدل العليا في هذا المجال ما قضت به في حكم حديث لها عندما طعن بعدم دستورية قانون المطبوعات والنشر المؤقت رقم (٢٧) لعام ١٩٩٧، حيث مارست المحكمة رقابتها على جميع الشروط التي نصت عليها المادة (٩٤) من الدستور لإصدار القوانين المؤقتة فقضت: (أناطت المادة (٩/أ/٧) من قانون محكمة العدل العليا بمحكمة العدل العليا صلاحية النظر في الطعون التي يقدمها أي متضرر لطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو نظام مخالف للقانون أو الدستور، وبذلك تكون هذه المادة قد أخضعت القانون المؤقت

(1)– الشطناوي، **عدم كفاية الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن**، ص١١٩.
(2)– القيسي، **القضاء الإداري**، ص ١٢٠.
(3)– كنعان، **القضاء الإداري**، ص ١٤٩.
(4)– الشطناوي، **عدم كفاية الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن**، ص ١٢٣.

للرقابة القضائية من حيث مخالفة الدستور لأن على القضاء أن يراقب توفر الشروط المذكورة في حدود الزمن وفي حدود الموضوع وبما أن سلطة إصدار القوانين المؤقتة قد شرعت لمجابهة ظرف طارئ فلا يجوز إستعمالها وسيلة لتنظيم موضوعات يختص بها التشريع العادي وعليه فلا يرد القول بأنه لا رقابة لمحكمة العدل العليا على حالة الضرورة والإستعجال بداعي أن تقدير حالة الضرورة والإستعجال الداعية لإصدار القانون المؤقت يعود للسلطة التنفيذية... وعلى ضوء ما تقدم تجد المحكمة أن القانون المؤقت رقم (٢٧) لسنة ١٩٩٧ هو قانون مخالف للدستور فتقرر المحكمة بالاكثرية وقف العمل به..)[١].

وكذلك حكمها بمناسبة الطعن بعدم دستورية قانون الإجتماعات العامة المؤقت رقم ٤٥ لسنة ٢٠٠١ والذي قضت فيه: (أعطت المادة (٩/أ/٧) من قانون محكمة العدل العليا للمحكمة حق الرقابة القضائية على دستورية القوانين المؤقتة، وجاء نص المادة (٩/أ/٧) مطلقا ويجري على إطلاقه. وأن محكمة العدل العليا مختصة بموجب قانونها بنظر الطلب بوقف العمل بالقانون المؤقت – قانون الإجتماعات العامة رقم ٤٥ لسنة ٢٠٠١، والتعليمات الصادرة عن نائب رئيس الوزراء وزير الداخلية (تعليمات تنظيم الإجتماعات العامة والتجمعات والمسيرات) الصادرة بمقتضى المادة (٥) من قانون الإجتماعات العامة المذكور، ولا يعتبر إصدار القوانين المؤقتة استنادا للمادة (٩٤) من الدستور عملا من أعمال السيادة)[٢].

والتساؤل الذي يثار في هذه النقطة يتمحور حول معرفة مدى دستورية بعض نصوص قانون العقوبات المؤقت رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ ؟

إن قانون العقوبات المؤقت رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ والذي قامت الحكومة بإصداره قد إحتوى على بعض المخالفات الدستورية ومن أهمها:

١– إن التعديل الذي جاءت به المادة (٧/ب) من القانون المؤقت[٣] لا يتوافق وأحكام المادة (٣٨) من الدستور[٤]، فنص المادة (٣٨) من الدستور جاء مطلقا، وأعطت هذه المادة الحق لجلالة الملك صلاحية تخفيض العقوبة، فجلالته يملك تخفيض عقوبة الإعدام إلى السجن (٢٤) ساعة أو تخفيضها بشكل كلي. وبالتالي لا يجوز، وبموجب قانون– أن

([1])– عدل عليا ٩٧/٢٢٦ بتاريخ ١٩٩٨/١/٢٦، **مركز عدالة.**

([2])– عدل عليا ٢٠٠١/٣٩٩ بتاريخ ٢٠٠٢/٤/١١، **مركز عدالة.**

([3])– أضافت المادة (٧/ب) فقرة جديدة للقانون الأصلي مفادها " إذا منح جلالة الملك عفوا خاصا للمحكوم عليه بعقوبة الإعدام، لإبدالها بعقوبة الأشغال الشاقة المؤبدة أو الإعتقال المؤبد، ففي هذه الحالة تستغرق العقوبة حياة المحكوم عليه".

([4])– تنص المادة (٣٨) من الدستور الأردني الحالي على أنه: (للملك حق العفو الخاص وتخفيض العقوبة...).

يتم تقييد صلاحية أي حق منح لجلالة الملك بموجب الدستور. فلا يجوز للمشرع العادي سواء أكان دائما أو مؤقتا أن يضيف للنص الدستوري ما ليس فيه[١].

٢- إن المادة (٤٣) من هذا القانون مخالفة للدستور مخالفة مزدوجة، فالمخالفة الأولى تتمثل بالتدخل في صلاحية محكمة الموضوع حيث منع المحكمة من وقف تنفيذ العقوبة (إذا كان محل الجريمة والإعتداء موظفا عاما) والمحاكم حسب المادة (١٠١) من الدستور (مصونة من التدخل في شؤونها). أما المخالفة الثانية، فتتمثل بأن المشرع شدد عقوبة الإعتداء على الموظفين العسكريين أكثر من الموظفين المدنيين، ومنح القاضي (على الرغم من شموله بتعريف الموظف) والوزير ورئيس الوزراء حماية جزائية أكثر من غيرهم، وهذا فيه مخالفة للمادة (٦) من الدستور، لأن الموظف العام المدني في مركز قانوني مماثل للموظف العام العسكري من حيث الحماية الجزائية، والأصل في المشرع أن يجعل الإعتداء على الموظف العام ظرفا مشددا، دون تمييز بين موظف عام وآخر.

٣- إن المادة (٨٨) من القانون المؤقت التي أضافت مادة جديدة للقانون الأصلي وهي المادة (٣٤٥ مكررة)[٢]، والتي ميزت ما بين الإعتداء على الذكر والإعتداء على الأنثى، وجعلت الشخص الذي يرتكب جرما بحق الرجل، أفضل حالا من الشخص الذي يرتكب جرما بحق المرأة مخالفة للمادة (٦) من الدستور[٣].

أما عن موقف القضاء من دستورية قانون العقوبات المؤقت رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ فقد قضت محكمة إستئناف عمان في قرارها رقم ٣٦٨٢٣/٢٠١٠ بما يلي: (يستفاد من المادة (٩٤) من الدستور الأردني بأن المشرع منح السلطة التنفيذية صلاحية إصدار القوانين المؤقتة بشرط أن تتوافر الشروط التالية: أن يكون مجلس الأمة غير منعقدا أو منحلا. وجود حالة ضرورة أي وجود أمور تستوجب اتخاد تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير. أن لا تخالف القوانين المؤقتة الدستور.

---

(1)- العجارمة، نوفان (٢٠١٠)، **مدى دستورية بعض نصوص قانون العقوبات المؤقت رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠**؟ مشار إليه في الموقع التالي: http://www.ammonnews.net/print.aspx?Articleno=64759.

(2)- تنص المادة (٣٤٥ مكررة) من القانون المؤقت رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ على أنه: (لا يستفيد من العذر المخفف الوارد في المادتين (٩٧) و(٩٨) من هذا القانون الشخص الذي يرتكب أيا من الجنايات الواردة في الفصل الأول من الباب الثامن من هذا القانون(وهي الجنايات والجنح التي تقع على الإنسان) إذا وقع الفعل على من لم يكمل الخامسة عشرة من عمره أو على أنثى مهما بلغ عمرها). أنظر في ذلك: العجارمة، نوفان (٢٠١٠)، **مدى دستورية بعض نصوص قانون العقوبات المؤقت ١٢ لسنة ٢٠١٠**؟ مشار إليه في الموقع التالي: http://www.ammonnews.net/print.aspx?Articleno=64759

(3)- تنص المادة (١/٦) من الدستور الأردني الحالي على أنه: (الأردنيون أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين).

وأن حالة الضرورة المنصوص عليها في المادة (٩٤) من الدستور وفق ما استقر على ذلك الإجتهاد القضائي في القرار الصادر عن الهيئة العامة لمحكمة العدل العليا بقرارها رقم ١٩٩٧/٢٣٤ تاريخ ١٩٩٨/١/٢٦ تتمثل في نشوء خطر جسيم يتعذر مواجهته بالطرق القانونية كالحرب والكوارث والفتن الداخلية وطبيعة هذا الخطر أنه داهم ذو صفة استثنائية، وبالتالي يجب أن تقتصر سلطة مجلس الوزراء في اصدار القوانين المؤقتة على مواجهة الحالة الإستثنائية ولا تتعداها ولا يجوز أن تمتد هذه السلطة لغير حالات الضرورة فما يمكن معالجته بقانون عادي لا يجوز معالجته بقانون مؤقت لأن نصوص الدستور ومبادئه وهي التي يقوم عليها نظام الحكم في الدولة يتوجب النزول عندها باعتبارها أسمى وأعلى القواعد التشريعية وهذه النصوص والمبادئ هي التي تحدد للسلطات العامة في الدولة وظائفها واختصاصها بحيث لا يجوز لأي سلطة أن تتعدى على اختصاصات سلطة أخرى. وحيث أن حالة الضرورة بالمعنى المقصود سابقا والمنصوص عليها في المادة (٩٤) من الدستور غير متوفرة في نص المادة (٤٠٧) من قانون العقوبات إذ أن سرقة السيارات ليس خطرا جسيما يتعذر مواجهته بالطرق القانونية العادية ذلك أن سلطة اصدار القوانين المؤقتة شرعت لمواجهة ومجابهة ظرف طارئ وبالتالي لا يجوز استعمال هذه السلطة وسيلة لتنظيم موضوعات يختص بها التشريع العادي والمشرع الأصيل المختص أصلا بالتشريع (السلطة التشريعية) الأمر الذي تجد معه محكمتنا وبما لها من صلاحية في التحقق من مدى دستورية النصوص القانونية في الواقعة المعروضة عليها أن المادة (٣/٤٠٧) من قانون العقوبات المؤقت رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ مخالفة للدستور وللمادة (٩٤) منه مما يتوجب الإمتناع عن تطبيقها ولما كانت محكمة صلح جزاء غرب عمان قد ذهبت في قرارها المستأنف إلى خلاف ذلك فإنها تكون قد خالفت القانون إذ كان عليها الإمتناع عن تطبيق المادة (٣/٤٠٧) من قانون العقوبات المعدل بالقانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ وأن تتصدى لذلك من تلقاء نفسها حتى وإن لم يتم الدفع أمامها بذلك من أي من الخصوم باعتبار ذلك من النظام العام وموجبات تطبيق التشريع الأعلى عندما يعارضه ويخالفه تشريع تشريع أدنى)[١].

وحكم محكمة العدل العليا بعدم دستورية القانون المؤقت شأنه شأن الحكم بالدستورية يحوز حجية مطلقة في مواجهة الكافة، وبالتالي لا يمكن إثارة عدم دستوريتة من جديد[٢]. كما أنه

---

(1)- استئناف عمان ٢٠١٠/٣٦٨٢٣ بتاريخ ٢٠١٠/١٠/١٩. **مركز عدالة.**

(2)- الحسبان، **شرط المصلحة لقبول دعوى وقف العمل بالقوانين المؤقتة في ضوء اجتهادات محكمة العدل العليا الأردنية والقضاء المقارن**، ص ٣٩٨.

نهائي وغير قابل للطعن، باستثناء الحكم برد الدعوى فيستطيع أي صاحب مصلحة أن يطعن به مرة أخرى إذا انتفى سبب رد الدعوى(١).

ولا بد من الإشارة هنا إلى أن صاحب الشأن المتضرر من القانون المؤقت، يستطيع الدفع بعدم دستوريته، بصورة عرضية أثناء نظر قضية معينة، حتى بعد انقضاء ميعاد الطعن المقرر قانونا، لأنه إذا كانت الدعاوى تتقادم فإن الدفوع لا تتقادم. واستنادا إلى ذلك فإن صلاحية محكمة العدل العليا في مناقشة دستورية القانون المؤقت بطريق الدفع الفرعي، واستبعاد تطبيقه على موضوع النزاع عند ثبوت عدم دستوريته مع إبقائه قائما، ما زالت قائمة بموجب القواعد العامة، إضافة إلى صلاحيتها بوقف العمل بأحكام هذا التشريع الفرعي التي استحدثها قانونها الحالي رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢(٢).

وفي الأخير نشير أنه إذا إذا كان المشرع الأردني قد منح الأفراد حق الطعن بعدم دستورية القوانين المؤقتة مباشرة عن طريق الدعوى الأصلية إلا أنه لم يخول محكمة العدل العليا وللأسف الشديد صلاحية إبطال أو إلغاء القانون المؤقت إذا تبين لها أنه غير دستوري، فإن كل ما تملكه في هذا الشأن هو الحكم بوقف العمل بهذا القانون المؤقت فقط.

الفرع الثاني: الأثر المترتب على رقابة المجلس الدستوري الجزائري.

إن أحكام المجلس الدستوري الجزائري بالرقابة على دستورية التشريعات الفرعية وأثرها. هو ما سيكون محور هذا الفرع، حيث سيتم مناقشة رقابة المجلس الدستوري الجزائري على دستورية التنظيمات في نقطة أولى، بينما نخصّص النقطة الثانية لدراسة رقابة المجلس الدستوري على دستورية الأوامر التشريعية والتفويضية.

أولا– رقابة المجلس الدستوري الجزائري على دستورية التنظيمات:

كرّس المشرع الدستوري الجزائري الرقابة على دستورية الأنظمة لأوّل مرة في دستوره الثالث من خلال نص المادة (١٥٥). كما نص كذلك عليها في الدستور الحالي في المادة (١٦٥)، والتي بموجبها يفصل المجلس الدستوري في دستورية التنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ أو بقرار في حال كونها واجبة التطبيق.

ويتم ذلك بموجب إخطار من جهات محددة على سبيل الحصر في المادة (١٦٦) من الدستور الجزائري والمتمثلة في رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة.

---

(1)– حميدات، **رقابة محكمة العدل العليا على دستورية القوانين في الأردن**، ص ٩٣–٩٤.
(2)– الشوبكي، **القضاء الإداري – دراسة مقارنة**– ص ١٦٥. والحسبان، **شرط المصلحة لقبول دعوى وقف العمل بالقوانين المؤقتة في ضوء اجتهادات محكمة العدل العليا الأردنية والقضاء المقارن**، ص ٤٠٢.

وباستقراء المادة (١٦٥) من الدستور الجزائري الحالي نجدها تنص بصريح العبارة على إختصاص المجلس الدستوري في الرقابة على دستورية التنظيمات. وهذه المادة بادراجها عبارة التنظيمات كانت تقصد فقط الأنظمة التنظيمية (المستقلة) دون الأنظمة التنفيذية. والسبب في ذلك يرجع إلى أن الأنظمة المستقلة تعالج مواضيع متعلقة بحقوق وحريات المواطن. وبناء عليه، يفحص المجلس الدستوري مدى دستورية التنظيمات من حيث مدى تطابقها مع الدستور ومدى مراعاتها للحقوق المضمونة للمواطن دستوريا.

ولهذا قضى الدستور بامكانية مراقبة الأنظمة المستقلة، فذلك يجنب المجتمع المخاطر التي يمكن أن تترتب عن جنوح هذه القواعد الإلزامية، فالأنظمة التنظيمية ليست كالأوامر التشريعية أو التفويضية من حيث طرحها المرافقة البرلمانية ومرد ذلك أنها تتناول مسائل خارج مجال القانون[1].

ونحن نرى أن ما ذهب إليه الدستور الجزائري في إخضاع الأنظمة المستقلة دون الأنظمة الأخرى للرقابة الدستورية تصرف يحمد عليه، لأن الأنظمة الأخرى تكشف عن رقابة المشرعية اكثر منها رقابة الدستورية فينعقد الإختصاص بالتالي لمجلس الدولة.

ومن خلال مراجعة الأراء والقرارات التي أصدرها المجلس الدستوري منذ نشأته وإلى غاية ٢٠١١ لم نعثر على أي مراجعة تتعلق بدستورية الأنظمة.

ثانيا- رقابة المجلس الدستوري الجزائري على دستورية الأوامر التشريعية والتفويضية:

سنتناول الرقابة على دستورية الأوامر التشريعية في نقطة (١)، على أن نخصص نقطة (٢) لمناقشة الرقابة على دستورية الأوامر التفويضية.

١- رقابة المجلس الدستوري الجزائري على دستورية الأوامر التشريعية.

نص المشرع الدستوري الجزائري على الأوامر التشريعية الصادرة في غيبة البرلمان في المادة (١/١٢٤-٢)، والأوامر التشريعية الصادرة في الحالة الإستثنائية في المادة (٤/١٢٤) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦. إلا أنه لم ينص صراحة على إختصاص المجلس الدستوري بالرقابة على دستورية هذا النوع من التشريعات. ولكن بالرجوع إلى المادة (٢/١٢٤) يتضح امكانية خضوعها للرقابة الدستورية، وذلك بعد أن يوافق عليها البرلمان في أول دورة له، ففي هذه الحالة تكتسب صفة القانون وتخضع للرقابة الدستورية مثلها مثل القوانين العادية.

([1])- بوقفة، **القانون الدستوري والمؤسسات السياسية – أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري- دراسة مقارنة** – ص ٢٧٤.

وهذا ما استقر عليه المجلس الدستوري الجزائري، وبالرجوع إلى أحكامه في هذا الموضوع. نميز بين الأوامر التي تدخل في مجال القانون العادي فتخضع للرقابة الإختيارية والتي قد تكون سابقة على صدورها. ومن ذلك المادة (٢) من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي والذي تم عرضه قبل إصداره[١]، كما قد تكون لاحقة على إصدارها ومن ذلك الأمر رقم ٩٧-١٥ المؤرخ في ١٩٩٧/٥/٣١ والمحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى والذي عرض على المجلس بعد اصداره [٢]. وبين الأوامر التي تدخل في مجال القانون العضوي والتي يتوجب عرضها على المجلس الدستوري قبل صدورها ومن ذلك الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور[٣]. والأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات[٤].

فإذا رأى المجلس الدستوري أن الأوامر التشريعية مطابقة للدستور أصدر حكمه بدستوريتها. أما إذا قرر بعد تداوله الأمر التشريعي أنه غير مطابق للدستور أصدر قراره بعدم المطابقة. وقد تكون عدم المطابقة كلية، كما قد تكون جزئية[٥].

وإذا ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع الأمر التشريعي قبل إصداره مخالف للدستور فلا يمكن إصداره. أما إذا إرتأى أن الأمر التشريعي بعد صدوره غير دستوري، يفقد هذا النص أثره ابتداء من يوم قرار المجلس[٦].

ورأي المجلس الدستوري بعدم مطابقة الأوامر التشريعية للدستور شأنه شأن رأي المجلس بالمطابقة يحوز حجية مطلقة بحيث لا يمكن الطعن في هذه النصوص من جديد أو تشكيك في شرعيتها الدستورية من أية جهة كانت وهي ملزمة لكافة السلطات العمومية والقضائية والإدارية وهذا ما أكدته المادة (٤٩) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائر.

٢- رقابة المجلس الدستوري الجزائري على دستورية الأوامر التفويضية.

سبق الإشارة أن الأوامر التفويضة التي كان ينص عليها الدستور الجزائري الملغى تخضع للرقابة الدستورية، بموجب المادة (٦٤) من دستور ١٩٦٣. فهذه الأوامر ذات صبغة تشريعية

---

(1)- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (رأ- م د) مؤرخ في ١٩٩٧/٢/١٩ منشور على صفحة ٢٩ من الجريدة الرسمية عدد ١٥ بتاريخ ١٩٩٧/٣/١٩.

(2)- قرار المجلس الدستوري الجزائري رقم (٠٢/ق. أ/م د /٢٠٠٠) المؤرخ في ٢٠٠٠/٢/٢٧ منشور على صفحة ٣ من الجريدة الرسمية عدد ٧ بتاريخ ٢٠٠٨/٢/٢٨.

(3)- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (٠١ ر. أ. ق عضـ/م. د) المؤرخ في ١٩٩٧/٣/٦ المنشور على صفحة ٤٠ من الجريدة الرسمية عدد ١٢ بتاريخ ١٩٩٧/٣/٦.

(4)- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (٠٢ ر. أ. ق عضـ/ م. د) االمؤرخ في ١٩٩٧/٣/٦ المنشور على صفحة ٤٢ من الجريدة الرسمية عدد ١٢ بتاريخ ١٩٩٧/٣/٦.

(5)- للمزيد ارجع الى الأثار المترتبة على عدم دستورية القوانين العادية.

(6)- أنظر في ذلك المادة (١٦٩) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦.

وهذا ما أكدته المادة (٥٨) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٦٣. والمادة (٦٤) كانت صريحة بإخضاع الأوامر التشريعية للرقابة الدستورية. إلا أن المجلس الدستوري الجزائري لم يمارس رقابته على دستورية الأوامر التفويضية والسبب في ذلك راجع إلى عدم تنصيبة في تلك السنة.

فحين أن الدساتير الجزائرية لسنة ١٩٧٦ و١٩٨٩ بما فيهم الدستور الحالي لم تخول رئيس الجمهورية صلاحية إصدار الأوامر التفويضية. وبناء عليه لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يصدر الأوامر التفويضية لإنعدام السند الدستوري في ذلك.

الخاتمة

نظرا لمكانة الرقابة على دستورية التشريعات البارزة في الفكر القانوني والدستوري على المستوى العالمي، وما شهده العالم من حركة فقهية وتشريعية ودستورية في تنظيمها، وما تمثله في الحاضر من فعل مؤثر. كان من الطبيعي أن تعمل الدول جاهدة لإيجاد إيطار ملائم يضمن للرقابة تقنيتها ثم تطبيقها لتكون بذلك أداة فاعلة لتحقيق وتثبيت سمو الدستور وصيانة الحقوق. فنجاح الرقابة يتوقف على مدى فاعلية المجالس الدستورية والمحاكم سواء الدستورية أو العادية، ودرايتها بجوهر مهمتها، ورغم أهمية الأجهزة في عملية الرقابة، إلا أنها لم تحض بالتنظيم الدستوري والقانوني الذي يليق بمقامها في التشريعات محل الدراسة.

وقد حاولنا من خلال هذه الدراسة المتواضعة التطرق إلى حدود الرقابة على دستورية التشريعات من خلال شرح بعض النصوص الدستورية والتشريعية وتحليلها ومقارنتها ببعضها البعض، والإستناد إلى القرارات الصادرة عن المجلس الدستوري الجزائري وبعض القرارات القضائية الصادرة عن محكمة العدل العليا الأردنية، وذلك بتسليط الضوء على بعض مواطن النقص والخلل كمحاولة لتوضيح النقائص واقتراح البدائل.

وقد تكلل هذا الجهد المتواضع بالنتائج التالية:

١. لقد حرص النظام الدستوري الجزائري والفرنسي على الأخذ بصورة من صور الرقابة الدستورية من خلال جهة سياسية متمثلة في المجلس الدستوري، يكون دوره في فحص دستورية التشريعات حيث تكون خاضعة لأحكام الدستور الناظم لأعمالها. فحين لم تتعرض الدساتير الأردنية المتعاقبة لموضوع رقابة دستورية القوانين صراحة، بل تركت هذا الموضوع المهم عائما وقابلا للإجتهاد القضائي، فتباين الاجتهاد القضائي الأردني حول هذا الموضوع، إلاّ أن قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ نص صراحة على إختصاص محكمة العدل العليا بالنظر في دستورية الأنظمة والقوانين المؤقتة.

٢. إن الرقابة على دستورية القوانين قد تكون سابقة على صدور التشريع كما قد تكون لاحقة على صدوره. ولا تخضع التشريعات للرقابة السابقة إلا بناء على نص يكرس ذلك، في حين يمكن إخضاعها للرقابة اللاحقة بدون نص يخول ذلك. عن طريق الإجتهادات القضائية كالتجربة الأردنية من خلال رقابة الدفع الفرعي.

٣. أخضع المشرعين الدستورين الجزائري والفرنسي التشريعات للرقابة الدستورية. عن طريق مراجعة أصلية مباشرة. في حين أهمل الدستور الأردني النص على إخضاع

التشريعات للرقابة الدستورية المباشر وإن كان قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ قد نص على إخضاع الأنظمة للرقابة الدستورية غير المباشرة. والأنظمة والقوانين المؤقتة للرقابة الدستورية المباشرة عن طريق دعوى وقف العمل بأحكامها.

٤. أضفى المشرعين الدستوريين الجزائري والفرنسي صفة العضوية على القوانين ذات الصبغة الدستورية. فأصبحت تحتل مرتبة وسط بين الدستور والقانون العادي. وأخضعا مشاريعها للرقابة الدستورية الإلزامية من قبل المجلس الدستوري. فتقتصر إحالة هذه التشريعات أمام المجلس الدستوري الجزائري على رئيس الجمهورية. في حين لا يمكن إحالة القوانين العضوية أمام المجلس الدستوري الفرنسي إلا من خلال الوزير الأول. أما المشرع الدستوري الأردني فلم يضفي صفة العضوية على القوانين ذات الصبغة الدستورية.

٥. أخضع المشرعين الدستوريين الجزائري والفرنسي مشاريع الأنظمة الداخلية للبرلمان والتعديلات المدخلة عليها للرقابة الدستورية الإلزامية، فتقتصر الجهة المخوّلة بإحالتها على المجلس الدستوري الجزائري في كل من رئيس الجمهورية أو رئيسي غرفتي البرلمان. في حين قصرها الدستور الفرنسي في رئيسي مجلس الشيوخ والجمعية الوطنية. أما الدستور الأردني فلم يُخضع الأنظمة الداخلية للبرلمان للرقابة الدستورية.

٦. إن الأصح في الرقابة على مشاريع القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان هي رقابة المطابقة لا رقابة الدستورية، لأنها تتلاءم مع ما جاء به الدستور من تقييد لسلطة البرلمان في إصدار القوانين العضوية، فيجب أن تكون مطابقة تماماً للدستور عكس الرقابة على الدستورية التي توسّع اختصاص البرلمان وتعطيه صلاحية التشريع في مجالات أخرى غير المجالات المحددة له، بشرط عدم مخالفتها للدستور، وهذا لا يتلاءم مع الإختصاص الممنوح للبرلمان في إصدار القوانين العضوية.

٧. أخضع المشرع الدستوري الجزائري القوانين العادية والمعاهدات للرقابة الإختيارية، التي قد تكون سابقة على صدور القانون كما قد تكون لاحقة عليه بإحالة من قبل رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان. أما المشرع الدستوري الفرنسي وإن كان قد أخضع القوانين العادية للرقابة السابقة واللاحقة إلا أنه قد أخضع المعاهدات للرقابة السابقة فقط، وقصر إحالتهم على المجلس الدستوري على كل من رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو رئيسي الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ أو ستين نائباً أو ستين

عضواً في مجلس الشيوخ. بالإضافة إلى حق مجلس الدولة ومحكمة النقض بإحالة أي نص قانوني يثبت أثناء دعوى معروضة على المحكمة أنه يمس بالحقوق والحريات التي يكفلها الدستور.

٨. ميّز المشرّع الدّستوري الجزائري بين المعاهدات التي تخضع للرقابة الإلزامية وتلك التي تخضع للرقابة الإختيارية، فأخضع إتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم للرقابة الإلزامية السابقة. في حين أخضع إتفاقيات التحالف والإتحاد والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة للرقابة الإختيارية التي قد تكون سابقة على النفاذ كما قد تكون لاحقة عليه. وما ينطبق على المعاهدات في الرقابة الدستورية ينطبق كذلك على قوانين التصديق عليها.

٩. أخضع قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ الأنظمة بمختلف أنواعها للرقابة الدستورية غير المباشرة من خلال إلغاء أي قرار أو إجراء صادر بموجب نظام يخالف الدستور أو القانون، والرقابة الدستورية المباشرة من خلال وقف العمل بأي نظام يخالف القانون أو الدستور والتي من خلالها يسمح للأفراد بمخاصمة هذه التشريعات مباشرة، فحين أخضع الدستور الجزائري الأنظمة المستقلة دون التنفيذية للرقابة الدستورية المباشرة والتي فيها لا يسمح للأفراد بالطعن بعدم دستورية قانون من القوانين حتى ولو بطريق الدفع الفرعي، أما المشرع الدستوري الفرنسي فلم ينص على إخضاع الأنظمة للرقابة الدستورية.

١٠. كما كرّس أيضا قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ رقابة الوقف بالنسبة للقوانين المؤقتة. وبناء عليه يملك الأفراد الطعن بعدم دستورية القوانين المؤقتة مباشرة وبدعوى أصلية أمام محكمة العدل العليا. في حين لم ينص المشرع الدستوري الجزائري صراحة على إختصاص المجلس الدستوري بالرقابة على دستورية هذا النوع من التشريعات. ولكن بالرجوع إلى المادة (٢/١٢٤) يتضح امكانية خضوعها للرقابة الدستورية، وذلك بعد أن يوافق عليها البرلمان في أول دورة له، ففي هذه الحالة تكتسب صفة القانون وتخضع للرقابة الدستورية مثلها مثل القوانين العادية.

١١. لم يحدّد المشرع الأردني في قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ ضوابط وشروط الدعوى الدستورية ونظرا لأن الدعوى الدستورية هي دعوى قضائية، فشروط قبولها هي شروط قبول كل دعوى قضائية، وهذا ما استقرت عليه التجارب التي تبنت

الرقابة القضائية على دستورية التشريعات. في حين حددها المشرع الدستوري الجزائري ونظمها في المواد (١٦٦-١٦٧) من الدستور الجزائري.

١٢. نص المشرع الدستوري الفرنسي في دستوره الحالي صراحة على التفويض التشريعي من خلال نص المادة (٣٨)، أما المشرع الدستوري الجزائري وإن كان قد أقره بنص المادة (٥٨) من دستور ١٩٦٣ الملغى إلا أنه سكت عنه في جميع الدساتير التي تلته. كما سكتت عنه جميع الدساتير الأردنية المتعاقبة. ويترتب على سكوت الدستور الجزائري الحالي والأردني وعدم نصه على التفويض التشريعي. إمتناع السلطة التنفيذية عن إصدار الأوامر التفويضية وإلا كانت هذه الأخيرة غير دستورية يتوجب إبطالها.

١٣. إن الإحالة إلى المجلس الدستوري الجزائري جاءت قاصرة وخاصة من خلال حرمان أعضاء البرلمان والوزير الأول ومحكمة العدل ومجلس الدولة من إحالة التشريعات إلى المجلس الدستوري. فالحاجة إلى توسيع دائرة الذين يخول لهم حق ممارسة الإجراءات التي تضمن الحفاظ على التوازنات السياسية وتصون الحقوق تبدو ضرورية، فهذا مقصد من المقاصد الأساسية لإحداث المجلس الدستوري، ولن يتم هذا إلا إذا كان حق طلب فحص الدستورية مكفولاً لهم دون قيد أو شرط. أما القول بتوسيع جهة الإحالة لتشمل المواطن وأن حجبه عنه يشكل مساساً وانتقاصاً من حقوق الإنسان الأساسية فهو إن أُخذ به وتمت تلبيته من شأنه أن يحقق إحترام حقوق الانسان من جهة، لكنه من جهة أخرى من شأنه أن يغرق المجلس الدستوري بمراجعات غير جدية و يجعله عاجزاً عن القيام بمهمته الدستورية.

١٤. إذا إرتأى المجلس الدستوري أن مشروع القانون المعروض عليه لا يخالف الدستور، كان لرئيس الجمهورية أن يصدق عليه ويصدره، أما إذا قرر عدم دستوريته فهنا نكون أمام فرضين فإما أن تكون عدم المطابقة كلية وإما أن تكون عدم المطابقة جزئية. ففي الحالة الأولى لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يصدر القانون أما في الحالة الثانية فإذا قرر المجلس الدستوري أن هذا الجزء غير قابل للفصل عن باقي أحكام القانون ففي هذه الحالة لا يجوز إصدار القانون ككل أما إذا قرر أن هذا الجزء قابل للفصل عن باقي أحكام القانون ففي هذه الحالة يكون لرئيس الجمهورية أن يختار بين أن يصدر القانون بدون الجزء المخالف للدستور أو أن يطلب من البرلمان قراءة ثانية لمشروع القانون.

١٥.إن الرأي الصادر عن المجلس الدّستوري بعدم وجود تعارض بين القانون والدستور يصدر عادة محدّدا لدرجة عدم التعارض بين القاعدتين. وعدم التعارض هذا قد يكون بسيط وقد يكون مشروط ويسمى كذلك " التطابق مع التحفظ " أو " التطابق المشروط ".

١٦.فرق المشرع الدستوري الجزائري في الأثر على عدم المطابقة بين المعاهدة والقانون العضوي والقانون العادي والتنظيمات والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان، حيث رتّب على عدم مطابقة المعاهدة للدستور "عدم التصديق عليها" وعلى عدم مطابقة مشاريع القوانين العضوية للدستور "عدم إصدارها" والقوانين العادية والتنظيمات"زوال أثرها" ومشاريع الانظمة الداخلية لغرفتي البرلمان "عدم العمل بها".

١٧.وإذا لم يحدد المشرعين الدستوريين الجزائري والفرنسي مدة معينة لإخطار المجلس الدستوري بالتشريعات المشكوك في دستوريتها، إلا أنهم حدّدا مدة بت وإصدار المجلس لرأيه بعشرين يوماً موالية لتاريخ الإخطار بالنسبة للتجربة الجزائرية. وشهر بالنسبة للتجربة الفرنسية.

١٨.إن سكوت المجلس الدستوري الجزائري وعدم إبداءه لرأيه خلال عشرين يوما الموالية لتاريخ الإخطار قرينة قاطعة على دستورية التشريعات التي تخضع للرقابة الإختيارية، وهذه القرينة لا تمنع من الطعن بعدم دستورية التشريع من جديد في حالة ثبوت الشك بعدم دستوريته. فحين لا يمكن إعتبارها كذلك بالنسبة للتشريعات التي تخضع للرقابة السابقة فقط.

١٩.ورقابة المجلس الدستوري على دستورية القوانين لا تقتصر فقط على النصوص موضوع الإخطار بل تتعداها لتشمل أحكام لم يخطر بشأنها، فله حق التصدي لها متى إقتضى الفصل في دستورية حكم ما التصدي لأحكام أخرى لم يخطر بشأنها بشرط أن تكون ذات علاقة بالأحكام موضوع الإخطار.

٢٠. ورأي المجلس الدستوري بمطابقة التشريعات للدستور يحوز حجية مطلقة شأنه شأن الرأي الصادر بعدم الدستورية بحيث لا يمكن الطعن في هذه النصوص من جديد أو تشكيك في شرعيتها الدستورية من أية جهة كانت وهي ملزمة لكافة السلطات العمومية والقضائية والإدارية. وكذلك الشأن بالنسبة لحكم محكمة العدل العليا بعدم دستورية الأنظمة والقوانين المؤقتة باستثناء الحكم برد الدعوى فيستطيع أي صاحب مصلحة أن يطعن به مرة أخرى إذا انتفى سبب رد الدعوى.

رغم كل الإيجابيات التي حققها الدستور الجزائري وقانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ في جزئه المتعلق بالرقابة على دستورية الأنظمة والقوانين المؤقتة، إلا أن هناك بعض النصوص قد تحتمل النقد وإبداء بعض الملاحظات والتوصيات بشأنها فيما يتعلق بموضوع الرقابة الدستورية، عسى أن تؤخذ بعين الإعتبار في تعديلات مستقبلية على هذا القانون أو ذاك الدستور.

التوصيات

١. نوصي بتعديل المادة (٢/١٦٥) من الدستور الجزائري فيما يتعلق بالجزئية المتعلقة بالرقابة على دستورية القوانين العضوية واستبدالها بعبارة مراقبة مطابقة النص مع الدستور، مثلما جاء في المادة (٢/١٢٣) من التعديل الدستوري لسنة ١٩٩٦ والنظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، وعليه تكون صياغة المادة (٢/١٦٥) من الدستور الجزائري على النحو التالي: (يبدي المجلس الدّستوري، بعد أن يخطره رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في مطابقة القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان).

٢. نوصي بضرورة توسيع جهة الإحالة لتشمل أعضاء غرفتي البرلمان في التقدم بطلب فحص دستورية مواد النظام الداخلي لمجلسيهما، بدل من الإكتفاء فقط برئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان.

٣. نوصي المشرع الدستوري الجزائري بتحديد مدة محددة لإحالة القوانين العضوية إلى المجلس الدستوري، وأقترح أن تحدد المدة الفاصلة بين تاريخ المصادقة على القانون العضوي من لدن البرلمان وبين تاريخ إحالته إلى المجلس الدستوري في ثلاثة أيام على أكثر تقدير حتى يتسنى تطبيقها.

٤. نوصي المشرع الدستوري الجزائري بتحديد مدة معينة يتم من خلالها إحالة الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان إلى المجلس الدستوري، وأقترح أن تحدد المدة الفاصلة بين تاريخ إقرار النظام الداخلي أو التعديلات المدخلة عليه من لدن المجلس المعني وبين تاريخ إحالته إلى المجلس الدستوري في يومين من أيام العمل على أكثر تقدير. وهذا يرجع إلى أهمية النظام الداخلي للبرلمان. فالبرلمان يجب أن يعمل طبقاً لنظامه الداخلي، وقبل فصل المجلس الدستوري في مطابقة هذا النظام للدستور فإن البرلمان لا يمكنه الشروع في العمل به.

٥. نوصي المشرع الدستوري الجزائري بتحديد الجزاء المترتب على عدم إخضاع القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان للرقابة السابقة من طرف المجلس الدستوري. وحبذا لو يكون هذا الجزاء هو البطلان لإعتبار أن إخضاع كل من القانون العضوي والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان أو التعديلات المدخلة عليهما على المجلس الدستوري هو من اجراءات الإصدار وعدم اللجوء إليه يؤدي بهذا القانون أو ذاك النظام إلى الإبطال لمخالفته الدستور.

٦. نوصي المشرع الدستوري الجزائري بتحديد مصير كل من القانون العضوي والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان إذا لم يبدي المجلس الدستوري رأيه فيهما خلال مهلة العشرين يوم، وعدم تركه معلقاً إزاء تقاعس وتراخي المجلس في إصدار رأيه.

٧. نتمنى على المشرع الدستوري الجزائري أسوة بالمشرع الدستوري الفرنسي أن ينص على حق الحكومة عند الإستعجال في طلب تخفيض مدة بت المجلس الدستوري في الرقابة الدستورية من عشرين (٢٠) يوما إلى ثمانية أيام. حيث إن أحوالاً كثيرة، في فترات مختلفة تضطر الحكومة والبرلمان إلى تطبيق القانون.

٨. نوصي المشرع الدستوري الجزائري بتعديل الدستور والسماح للمجلس الدستوري بالتصدي تلقائياً في دستورية حكم لم يخطر بشأنه حتى ولو كان غير ذي علاقة مع النص موضوع الإخطار. لأن من شأن ذلك أن يسمح للمجلس بالتّصدي تلقائيا للفصل في أي حكم متى كان غير دستوري وهذا من شأنه أن يفعّل الرقابة على دستورية التشريعات ويجسّد مبدأ حماية سمو الدستور.

٩. نوصي المشرع الدستوري الجزائري بتوسيع جهات الإحالة لتشمل كل من الوزير الأول وأعضاء البرلمان ومجلس الدولة ومحكمة العدل العليا في إحالة التشريعات إلى المجلس الدستوري الجزائري أسوة بالمشرع الدستوري الفرنسي.

١٠. نوصي المشرع الدستوري الجزائري بتعديل الدستور والسماح لكل فرد بالدفع بعدم دستورية أي نص قانوني يمس الحقوق والحريات التي يكفلها الدستور بمناسبة خصومة منظورة أمام إحدى المحاكم، ولهذه الأخيرة إحالة الدفع إلى المحكمة العليا ومجلس الدولة ليكون لهذه الهيئات القضائية العليا أن تنظر في مدى جدية الدفع فإن قبلته أحالت الأمر إلى المجلس الدستوري لينظر فيه.

١١. نوصي المشرع الدستوري الجزائري أن يقوم بتعديل إختصاص المجلس الدستوري المتعلّق بالرقابة على دستورية المعاهدات وإخضاعها للرقابة السابقة، أسوة بالمشرّع الدستوري الفرنسي. ولن يتم ذلك إلا بتعديل المادة (١٦٥) من الدستور وإزالة النقطة المتعلّقة بالمعاهدات وإكتفاءه فقط بنص المادة (١٦٨) من الدستور الجزائري التي تنص على أنه: (إذا إرتأى المجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة أو إتفاق أو إتفاقية فلا يتم التصديق عليها).

١٢. نوصي المشرع الدستوري الجزائري بتحديد مصير القانون العادي الذي سكت عنه المجلس الدستوري. فلم يصدر رأيه أو قراره خلال المدة المحددة في الدستور. ولذلك

نقترح على المشرع الدستوري الجزائري أن يقوم بتعديل المادة (١٦٧) من الدستور، وبالتالي تصبح كالتالي: (يتداول المجلس الدستوري في جلسة مغلقة ويعطي رأيه أو يصدر قراره في ظرف العشرين يوماً الموالية لتاريخ الإخطار، وإذا لم يصدر الرأي أو القرار ضمن المهلة المذكورة يعتبر النص موضوع المراجعة مقبولاً).

١٣. نتمنى على المشرع الدستوري الجزائري إقتفاء أثر التشريعات المقارنة كاللبناني بتخويل المجلس صلاحية تعليق مفعول النص المطعون فيه قبل الفصل في الموضوع وذلك لما له من أهمية، وخاصةً إذا علمنا أنه بين فترة مراجعة المجلس وفترة الفصل في دستورية القانون محل الطعن لا يوجد مانع يحول دون تطبيق أحكامه.

١٤. نوصي كل من المشرع الدستوري الجزائري والأردني بالنص صراحة على الجزاء المترتب على عدم عرض الأوامر التشريعية (القوانين المؤقتة) على البرلمان. ونقترح أن يكون هذا الجزاء هو بطلان هذه القوانين من تاريخ أول اجتماع يعقده مجلس الأمة دون أن تعرض عليه هذه القوانين المؤقتة.

١٥. نتمنى على مشرعنا أن يعدل الدستور وينص صراحة على ضرورة توفر شرط الضرورة والإستعجال لإصدار الأوامر التشريعية في غياب البرلمان، حتى لا تلجأ السلطة التنفيذية إلى تأخير إصدار القوانين منتظرة غياب البرلمان. لتنتهز الفرصة وتصدر ما شاء لها من الأوامر بحجة غياب البرلمان.

١٦. نوصي المشرع الدستوري الأردني بتعديل الدستور والنص صراحة على الرقابة الدستورية من خلال إنشاء محكمة دستورية مختصة. مع تخويل هذه الجهة صلاحية إبطال أو إلغاء التشريع إذا تبين لها أنه غير دستوري في جميع مراحله.

تمت بحمد الله

المراجــع

المراجع باللغة العربية:

أولا: الكتب

ابراهيم، درويش (٢٠٠٤)، **القانون الدستوري- النظرية العامة والرقابة الدستورية**- ط٤، القاهرة: دار النهضة العربية.

أرزقي، نسيب محمد (١٩٩٨)، **أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزء الأول**، رقم الطبعة لا يوجد، الجزائر: شركة دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع.

أوصديق، فوزي (٢٠٠١)، **الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري- دراسة مقارنة**- القسم الثاني- النظرية العامة للدّساتير- رقم الطبعة لا يوجد، الجزائر: دار الكتاب الحديث.

الباز، علي السيد (١٩٨٢)، **الرقابة على دستورية القوانين في مصر- دراسة مقارنة**- رقم الطبعة لا يوجد، القاهرة: دار الجامعات المصرية.

الباز، على السيد (٢٠٠٦)، **السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي**، رقم الطبعة لا يوجد، الكويت: إصدارات مجلس النشر لعربي.

بوضياف، عمار (٢٠٠٧)، **المدخل إلى العلوم القانونية- النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في التشريع الجزائري**- ط ٣، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع.

بوقفة، عبد الله (٢٠٠٥)، **الدستور الجزائري نشأة- فقها- تشريعا- القانون الدّستوري للجمهورية**، ط ٣، الجزائر: دار الهدى.

بوقفة، عبد الله (٢٠٠٩)، **القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري- دراسة مقارنة- العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية**، رقم الطبعة لا يوجد، الجزائر: دار هومة.

الترساوي، عوض عبد الجليل عوض (بدون سنة)، **المعاهدات الدولية أمام القضاء الدستوري- دراسة مقارنة- في القضاء الدستوري المصري- والمجلس الدستوري الفرنسي**، رقم الطبعة لا يوجد، القاهرة: دار النهضة العربية.

جعفر، محمد أنس قاسم (١٩٩٨)، **الرقابة على دستورية القوانين – دراسة مقارنة تطبيقية**- رقم الطبعة لا يوجد، القاهرة: دار النهضة العربية.

جعفور، محمد سعيد (٢٠٠٩)، **مدخل إلى العلوم القانونية- الوجيز في نظرية القانون**- ط١٧، الجزائر: دار هومة.

جمال الدّين، سامي (١٩٨٢)، **اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية- دراسة تحليلية لسلطة الإدارة في إصدار اللوائح التنفيذية واللوائح المستقلة، ومدى سلطة القضاء في الرقابة عليها بالمقارنة مع فرنسا**- رقم الطبعة لا يوجد، الإسكندرية: منشأة المعارف.

جمال الدين، سامي (١٩٨٢)، **لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، دراسة تحليلية للقرارات بقوانين والأوامر العسكرية ومدى سلطة القضاء في الرقابة عليها بالمقارنة مع النظم المماثلة في فرنسا**، رقم الطبعة لا يوجد، الإسكندرية: منشأة المعارف.

جمال الدين، سامي (١٩٩١)، **الدعاوى الإدارية**، رقم الطبعة لا يوجد، الإسكندرية: منشأة المعارف.

حاشي، يوسف (٢٠٠٩)، **في النظرية الدستورية**، ط ١، بيروت: دار ابن النديم للنشر والتوزيع.

حافظ، محمود (١٩٨٧)، **القضاء الإداري في الأردن**، ط١، عمان: منشورات الجامعة الأردنية.

حافظ، محمود (بدون سنة)، **القرار الإداري - دراسة مقارنة- الجزء الأول، معيار تمييز القرار الإداري وأنواع القرارات الإدارية**، رقم الطبعة لا يوجد، القاهرة: دار النهضة العربية.

أبو حجيلة، علي رشيد (٢٠٠٤)، **الرقابة على دستورية القوانين في الأردن- دراسة مقارنة-** ط١، عمان: مطابع الدستور التجارية.

حلمي، محمود (١٩٦٧)، **النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة**، ط ٢، القاهرة: دار الفكر العربي.

الحياري، عادل (١٩٧٢)، **القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني - دراسة مقارنة-** رقم الطبعة لا يوجد، مكان النشر لا يوجد، مطابع غانم عبده.

خرباشي، عقيلة (٢٠٠٧)، **العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان**، رقم الطبعة لا يوجد، الجزائر: دار الخلدونية.

خليل، محسن (١٩٦٥)، **الدستور البناني والمبادئ العامة للدساتير**، ط١، بيروت: مطبعة عنبتاوي الجديدة.

خليل، محسن (١٩٨٢)، **القضاء الإداري اللبناني- دراسة مقارنة-** ط ٣، بيروت: دار النهضة العربية.

الدبس، عصام (٢٠١٠)، **القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة- دراسة مقارنة-** ط١، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

الزعبي، خالد سمارة (١٩٩٩)، **القرار الإداري بين النظرية والتطبيق- دراسة مقارنة-** ط ٢، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

زعلاني، عبد المجيد (٢٠٠٨)، **المدخل لدراسة القانون - النظرية العامة للقانون**- رقم الطبعة لا يوجد، الجزائر: دار هومة.

سالمان، عبد العزيز محمد (بدون سنة)، **نظم الرقابة على دستورية القوانين- دراسة مقارنة بين مختلف النظم القانونية والقانون المصري**- رقم الطبعة لا يوجد، مكان النشر لا يوجد: سعد سمك.

الشاعر، رمزي (٢٠٠٣)، **القضاء الدستوري في مملكة البحرين - دراسة مقارنة** - رقم الطبعة لا يوجد، القاهرة: دار النهضة العربية.

شرف، عبد المنعم عبد الحميد ابراهيم (٢٠٠١)، **المعالجة القضائية والسياسية للإنحراف التشريعي- دراسة مقارنة**- رقم الطبعة لا يوجد، مكان النشر لا يوجد، الناشر لا يوجد.

شُكر، زهير (٢٠٠٦)، **الوسيط في القانون الدستوري اللبناني- نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري المؤسسات الدستورية- المجلد الأول**، رقم الطبعة لا يوجد، مكان النشر لا يوجد: الناشر لا يوجد.

الشوبكي، عمر محمد (٢٠٠٧)، **القضاء الإداري- دراسة مقارنة**- ط ١، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

شيحا، إبراهيم (١٩٨٣)، **النظام الدستوري اللبناني**، رقم الطبعة لا يوجد، بيروت: الدار الجامعية.

شيحا، إبراهيم عبد العزيز وعبد الوهاب، محمد رفعت (١٩٩٨)، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، رقم الطبعة لا يوجد، مكان النشر لا يوجد، الناشر لا يوجد.

الطراونة، مهند صالح (٢٠٠٩)، **العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النّظام البرلماني- دراسة مقارنة**- ط١، عمان: الوراق للنشر والتوزيع.

الطماوي، سليمان (١٩٧٧)، **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، رقم الطبعة لا يوجد، القاهرة: دار الفكر العربي.

الطماوي، سليمان (بدون سنة)، **مبادئ القانون الدستوري**- دراسة مقارنة، ط١، القاهرة: دار الفكر العربي.

الطهراوي، هاني علي (١٩٩٨)، **القانون الإداري- الكتاب الأول- ماهية القانون الإداري- التنظيم الإداري- النشاط الإداري**- ط١، عمان: مطابع الأرز.

الطهراوي، هاني علي (٢٠٠٧)، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، ط١، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

عبد الحميد، عبد العظيم عبد السلام (١٩٩١)، **الرقابة على دستورية القوانين- دراسة مقارنة**، رقم الطبعة لا يوجد، مكان النشر لا يوجد، الولاء للطبع والتوزيع.

عبد الله، عبد الغني بسيوني (١٩٩٧)، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، رقم الطبعة لا يوجد، القاهرة: منشأة المعارف.

أبو العثم، فهد عبد الكريم (٢٠٠٥)، القضاء الإداري بن النظرية والتطبيق، رقم الطبعة لا يوجد، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

العصار، يسري محمد (٢٠٠٥)، **نظرية الضرورة في القانون الدستوري، والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية**، القاهرة: دار النهضة العربية.

عصفور، سعد (١٩٨٠)، **النظام الدّستوري المصري- دستور سنة ١٩٧١**- رقم الطبعة لا يوجد، الإسكندرية: منشأة المعارف.

عفيفي، مصطفى محمود (١٩٩٠)، **رقابة الدستورية في مصر والدول الأجنبية – دراسة تحليلية مقارنة لأنظمة الرقابة في الدساتير المعاصرة**- ط١، القاهرة: مكتبة سعيد رأفت.

علي، شمس مرغني (بدون سنة)، **القانون الدستوري**، رقم الطبعة لا يوجد، مكان النشر لا يوجد، الناشر لا يوجد.

العواملة، منصور صالح (١٩٩٣)، **الوسيط في النظم السياسية، المجتمع وأصول الظاهرة السياسية والقانونية، المبادئ العامة للأنظمة الأساسية والدولة، الحكومة والحقوق والواجبات العامة، معالم النظم السياسية في الأردن والنظام الأساسي القائم منذ عام ١٩٥٢- دراسة تحليلية- المجلد الثاني، المبادئ العامة للأنظمة الأساسية والدولة، الكتاب الأول، المبادئ العامة للأنظمة الأساسية "الدساتير"**، ط١، عمان: الطابعون، المركز العربي للخدمات الطلابية.

العواملة، منصور صالح فاضل (١٩٩٥)، **الوسيط في النظم السياسية، المجلد الرابع، النظام الأساسي "الدستور" الأردني القائم منذ عام ١٩٥٢، ومعالم النظم السياسية التي أفضت إليه منذ أواخر العهد العثماني، الكتاب الثاني، النظام الأساسي "الدستور" الأردني القائم منذ عام ١٩٥٢ وما طرأ عليه من تعديلات إلى يومنا هذا – دراسة تحليلية**- رقم الطبعة لا توجد، عمان: الطابعون- المركز العربي للخدمات الطلابية.

أبو عيد، إلياس (٢٠٠٧)، **المجلس الدستوري بين النصّ والإجتهاد والفقه المقارّن**، الجزء الأول المواد من ١ إلى ١٧، رقم الطبعة لا يوجد، مكان النشر لا يوجد، الناشر لا يوجد.

أبو عيد، إلياس (٢٠٠٧)، **المجلس الدستوري بين النصّ والإجتهاد والفقه المقارّن، الجزء الثاني، المواد من ١٨ إلى ٣٤**، رقم الطبعة لا يوجد، مكان النشر لا يوجد، الناشر لا يوجد.

غزوي، محمد سليم محمد (١٩٨٥)، **الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للملكة الأردنية الهاشمية**، ط ١، مكان النشر لا يوجد، الناشر لا يوجد.

الغفلول، عيد أحمد (بدون سنة)، **الرقابة القضائية السابقة على دستورية المعاهدات الدولية – دراسة مقارنة**– رقم الطبعة لا يوجد، مصر: دار النهضة العربية.

الغويري، أحمد عودة (١٩٩٧)، **القضاء الإداري الأردني– قضاء الإلغاء وقضاء التعويض –** ط١، مكان النشر لا يوجد، الناشر لا يوجد.

قباني، بكر (بدون سنة)، **دراسة في القانون الدستوري**، رقم الطبعة لا يوجد، القاهرة: دار النهضة العربية.

القيسي، إعاد علي حمود (١٩٩٩)، **القضاء الإداري**، ط١، عمان، دار وائل للطباعة والنشر.

الكسواني، سالم (١٩٨٣)، **مبادئ القانون الدستوري مع دراسة تحليلية للنظام الدستوري الأردني**، ط ١، عمان: الناشر لا يوجد.

كنعان، نواف (٢٠١٠)، **القضاء الإداري**، ط٣، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

الكواري، سالم محمد سالم (٢٠٠٤)، **المحكمة الدستورية في مملكة البحرين**، ط١، البحرين: الناشر لا يوجد.

الكيلاني، فاروق (١٩٨٠)، **المحاكم الخاصة – دراسة مقارنة**– ط ١، مكان النشر لا يوجد: مطبعة التقدم.

المحامي، كمال خالد (١٩٨٩)، **الصراع مع ترزية القوانين– ثلاث سنوات دفاعا عن الدستور**– رقم الطبعة لا يوجد، القاهرة: دار الإعتصام للطبع والنشر والتوزيع.

محمد، محمد أبو زيد (٢٠٠٣)، **الوجيز في القانون الدستوري– المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري المصري**، رقم الطبعة لا يوجد، مكان النشر لا يوجد، الناشر لا يوجد.

مخلص، محمد عبد السلام (بدون السنة)، **نظرية المصلحة في دعوى الإلغاء**، رقم الطبعة لا يوجد، القاهرة: دار الفكر العربي.

المفرجي، إحسان حميد (٢٠٠٨)، **القضاء الدستوري وتجربته في مملكة البحرين**، رقم الطبعة لا يوجد، البحرين: مطبعة جامعة البحرين.

نسيب، محمد أرزقي (١٩٩٨)، **أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزء الأول، مفهوم القانون الدستوري- ظاهرة الدولة والدستور**- رقم الطبعة لا يوجد، الجزائر: شركة دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع.

ثانيا: الدّوريات

جبار، عبد المجيد (٢٠٠٠)، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية، **مجلة الإدارة** ٣٣(١).

الحسبان، عيد أحمد (٢٠٠٥)، شرط المصلحة لقبول دعوى وقف العمل بالقوانين المؤقتة في ضوء اجتهادات محكمة العدل العليا الأردنية والقضاء المقارن، **دراسات، علوم الشريعة والقانون**، ٣٢(٢).

الخطيب، نعمان أحمد (١٩٨٨)، القوانين المؤقتة في النظام الدستوري الأردني – دراسة مقارنة-**مجلة العلوم القانونية والإقتصادية**، جامعة عين شمس، العدد الأوّل والثاني.

الطبطبائي، عادل (٢٠٠٠)، شرط المصلحة في الدعوى الدستورية- دراسة مقارنة- **مجلة الحقوق**، ٢٤(١).

شطناوي، علي خطار(١٩٩٧)، عدم كفاية الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن، **مجلة دراسات علوم الشريعة والقاون**، ٢٤(١).

المدور، رشيد (٢٠٠٨)، خصائص الرقابة على دستورية الأنظمة الداخلية للبرلمان ومنهجها في التطبيق المغربي- دراسة تحليلية مقارنة- **مجلة الحقوق**، ٣٢(١).

رابعا: الرسائل الجامعية

بوطليبة، نادية (٢٠٠٩)، **التنظيم الدستوري للتفويض التشريعي- دراسة مقارنة**- رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة آل البيت، المفرق، المملكة الأردنية الهاشمية.

جراح، بادي محمد عبد القادر (١٩٩٣)، **شرط المصلحة في دعوى الإلغاء- دراسة مقارن**- رسالة ماجستير(غير منشورة)، الجامعة الأردنية، عمان، المملكة الأردنية الهاشمية.

حميدات، عادل صبحي (٢٠٠٤)، **رقابة محكمة العدل العليا على دستورية القوانين في الأردن**، رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة آل البيت، المفرق، المملكة الأردنية الهاشمية.

العقيلي، إبراهيم سالم (١٩٩٠)، **عيب إساءة استعمال السلطة في قضاء الإلغاء- دراسة مقارنة- في القضاء الإداري الأردني مع القضاء الإداري اللبناني**، رسالة ماجستير (غير منشورة)، الجامعة الأردنية، عمان: المملكة الأردنية الهاشمية.

العواملة، بسمة يوسف (٢٠٠٨)، **دور السلطة التنفيذية في التشريع من خلال القوانين المؤقتة- دراسة تحليلية وتطبيقية على الدستور الأردني**- رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة الإسراء، المملكة الأردنية الهاشمية.

خامسا: النصوص القانونية

الدستور الجزائري لسنة ١٩٨٩ الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم ٨٩-١٨ والمنشور على صفحة ٢٣٤ من الجريدة الرسمية عدد ٩ بتاريخ ١٩٨٩/٣/١.

الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم ٩٦-٤٣٨ والمنشور على صفحة ٦ من عدد الجريدة الرسمية رقم ٧٦ بتاريخ ١٩٩٦/١٢/٨. المعدل والمتمم بموجب القانون رقم ١٩/٠٨ والمنشور على صفحة ٨ من عدد الجريدة الرسمية رقم ٦٣ بتاريخ ٢٠٠٨/١١/١٦.

القانون الأساسي لشرق الأردن لسنة ١٩٢٨ المنشور في الجريدة الرسمية عدد رقم ١٨٨ بتاريخ ١٩٢٨/٤/١٩.

الدستور الأردني لسنة ١٩٤٧ المنشور على صفحة ٦٠٢ من عدد الجريدة الرسمية رقم ٨٨٦ بتاريخ ١٩٤٧/٢/١.

الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ المنشور على الصفحة ٣ من عدد الجريدة الرسمية رقم ١٠٩٣ بتاريخ ١٩٥٢/١١/٨.

الدستور الأردني المعدل لسنة ١٩٥٨ المنشور على صفحة ٥١٨ من عدد الجريدة الرسمية رقم ١٣٨٠ بتاريخ ١٩٥٨/٥/٤.

القانون الدستوري الفرنسي رقم ٢٠٠٨-٧٢٤ المؤرخ في ٢٠٠٨/٧/٢٣ لتحديث مؤسسات الجمهورية الخامسة المنشور على صفحة ٢ من الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٠٠٨/٧/٢٤.

قانون تشكيل المحاكم النظامية وتعديلاته رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٢ المنشور على صفحة ١٥٩ من الجريدة الرسمية عدد رقم ١١٠٥ بتاريخ ١٩٥٢/٤/١٦.

قانون محكمة العدل العليا الأردنية وتعديلاته رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ منشور على صفحة ٥١٦ من عدد الجريدة الرسمية رقم ٣٨١٣ بتاريخ ١٩٩٢/٣/٢٥.

قانون العقوبات المؤقت رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ منشور على صفحة ٣٠٠٠ من عدد الجريدة الرسمية رقم ٥٠٣٤ بتاريخ ٢٠١٠/٦/١.

النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري المنشور على الصفحة ٢٨ من عدد الجريدة الرسمية رقم ٤٨ بتاريخ ٦/٨/ ٢٠٠٠.

المراجع باللغة الأجنبية:

Les ouvrages

Burdeau, Georges (1972), **Droit constitutionnel et institutions politiques,** L. G. D. J. quinziéme éd, Paris.

Camby, Jean- Pierre (2004), **Le conseil constitutionnel, Juge électoral,** edition Dalloz.

Duverger, Maurice (1976), **Institutions politiques et droit constitutionnel,** P. U. F. Paris.

Favoreu, Louis (1977), **Le Conseil Constitutionnel et le droit international-** A.F.D.I.

Gaia, Patrick (1991), **Le conseil constitutionnel et l'insertion des engagments internationaux dans l'ordre juridique interne**, Paris: Economica.

Luchaire, F, (1992), **Les lois organiques devant le conseil constitutionnel**, Paris, R. d. p ،L. G. D. J.

Rousseau, Charles (1960), **La constitution de 1958 et les traiess, melanges BASDEVANTE**, Paris: pedone.

المواقع الإلكترونية:

الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ مشار إلية في الموقع التالي:

http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp

القانون العضوي للمجلس الدستوري الفرنسي رقم ٥٨-١٠٦٧ الصادر في ١٩٥٨/١١/٧، المعدل بموجب القانون العضوي رقم ٢٠٠٧-٢٢٣ الصادر في ٢٠٠٧/٢/٢١، المشار إليه في الموقع التالي:

http://www.conseil-constitutionnel.fr/francais/loi-organique-n-58-1067

السنهوري، عبد الرزاق، مخالفة التشريع للدستور والإنحراف في استعمال السلطة التشريعية، مشار إليه في الموقع التالي: www.omanlegal.net/B1%20mobark.doc

العجارمة، نوفان (٢٠١٠)، **مدى دستورية بعض نصوص قانون العقوبات المؤقت رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠.** مشار إليه في الموقع التالي:

http://www.ammonnews.net/print.aspx?Articleno=64759

المدور، رشيد (٢٠٠٨)، **القيمة القانونية للنظام الداخلي للبرلمان**، المنشور على الموقع التالي:
Au. Jurispedia.org.

-http://www.conseil-constitutionnel.dz/IndexArab.htm.

- http://fr.wikipedia.org/wiki/Loi_constitutionnelle_du_23_juillet_2008

-http://www.conseil-constitutionnel.dz/IndexArab.htm.

CONTROL LIMITS ON THE CONSTITUTIONALITY OF LEGISLATIONS (COMPARATIVE STUDY)

By

'Aicha Mohamed Laid Douidi

Supervisor

Dr. Eid Ahmad Al-Husban

ABSTRACT

This study addressed Control Limits on the Constitutionality of Legislations as a comparative study between Algerian successive laws, the current French constitution, and the law of the Jordanian High Court of Justice No. 12 of 1992 through highlighting control on the constitutionality of legislative competence of the Parliament by defining the scope of mandatory and optional review before the Constitutional Council, its terms and implications. Nevertheless, such control is not limited to the constitutionality of legislative competence of the Parliament, but extends also to control the legislative competence of the government through defining what the legislative competence of the government and its controls. Further, the study reported the determinants of examining the constitutionality of legislative competence of the government and its effects.

The study found that exercising control aims at ensuring that there is no constitutional violation, and verify its safety in terms of formal and substantive aspects, while to say otherwise would damage the purpose of control system represented mainly in avoiding the issuance of a legislation that is contrary to the constitution.

Finally, the study concluded several findings and recommendations.